LA POLICIA FORAL DE NAVARRA

MIGUEL JOSE IZU BELLOSO

LA POLICÍA FORAL DE NAVARRA

MIGUEL JOSÉ IZU BELLOSO

PRÓLOGO DE
FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO

Título: LA POLICÍA FORAL DE NAVARRA
Autor: Miguel José Izu Belloso

© GOBIERNO DE NAVARRA
DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA E INTERIOR
© Miguel José Izu Belloso
ISBN: 84-235-1038-7
DL: NA. 1437/1991

El texto de esta versión en PDF es literal respecto de la edición impresa en papel aunque hay diferencias de formato.

INDICE

Nota: la paginación de esta versión en PDF no coincide con la versión en papel

PRÓLOGO..... 8

DONDE SE HABLA DE TESIS DOCTORALES Y SISTEMAS CAÓTICOS

INTRODUCCIÓN..... 21

PRIMERA PARTE: EL SISTEMA ESPAÑOL DE SEGURIDAD PÚBLICA

1. POLICÍA, ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD PÚBLICA..... 25
1.1. La policía..... 25
1.1.1. Introducción..... 25
1.1.2. Definición de la policía..... 25
1.1.3. Evolución histórica del concepto de policía..... 27
1.1.4. Concepto actual de policía..... 30
1.1.5. La policía en sentido subjetivo..... 31
1.1.6. Caracteres de los Cuerpos de Policía..... 32
1.2. Orden público, seguridad pública y seguridad ciudadana..... 35
1.2.1. Los diversos conceptos de orden público..... 36
1.2.2. La evolución del orden público en el ordenamiento positivo..... 40
1.2.3. El concepto de la seguridad pública o ciudadana..... 45
1.2.4. Definición actual..... 50
A. Orden público y seguridad pública en la doctrina.... 50
B. Orden y seguridad públicos en la legislación: falta de criterio uniforme..... 52
C. Propuesta de definición..... 53

2. DELIMITACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA..... 55
2.1. Introducción..... 55
2.2. Identificación de los subsistemas..... 55
2.2.1. Los Cuerpos de Policía..... 56
2.2.2. La seguridad privada..... 56
A. Empresas de seguridad..... 57
B. Vigilantes jurados de seguridad..... 58
C. Guardas jurados de explosivos..... 60
D. Guardas particulares del campo..... 60
E. Guardapescas jurados marítimos..... 60
2.2.3. La Protección Civil..... 60
2.2.4. Servicios de Extinción de Incendios y Salvamento..... 67
2.2.5. Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas..... 69

3. HISTORIA DE LOS CUERPOS DE POLICÍA EN ESPAÑA..... 72
3.1. Antecedentes remotos..... 72
3.2. Las Hermandades medievales y su evolución..... 73
3.3. Instituciones de orden público en la Edad Moderna..... 75

3.4. Antecedentes próximos a la creación de la Policía en España (1.768-1.824)..... 79
3.5. Creación de la Policía..... 84
3.6. Creación de la Guardia Civil..... 87
3.7. Evolución del modelo policial hasta la actualidad..... 89
3.8. Ultimas reformas (1.978-1.988)..... 97

4. EL SUBSISTEMA NORMATIVO..... 101
4.1. La distribución de competencias en materia de seguridad pública..... 101
4.1.1. El sistema constitucional de reparto de competencias..... 101
4.1.2. El artículo 149.1.29 de la Constitución y los límites a la competencia exclusiva del Estado..... 107
4.1.3. El desarrollo de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de policía..... 110
4.2. Delimitación del grupo normativo..... 117
4.2.1. Introducción..... 117
4.2.2. La cabecera del grupo normativo..... 117
4.2.3. El subgrupo normativo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado..... 118
4.2.4. El subgrupo normativo de las policías autonómicas..... 120
A. Policías autonómicas de creación posterior a la Ley Orgánica..... 121
B. Policía autonómica del País Vasco..... 121
C. Policía autonómica de Cataluña..... 121
D. Policía Foral de Navarra..... 121
4.2.5. El subgrupo normativo de las policías locales..... 121

5. EL SUBSISTEMA ORGÁNICO: LOS CUERPOS DE POLICÍA..... 124
5.1. Funciones de los Cuerpos de Policía..... 124
5.1.1. Caracterización general..... 124
5.1.2. Funciones comunes..... 127
A. Funciones de prestación indiferenciada..... 127
B. Funciones en régimen de colaboración..... 128
C. Funciones comunes de los cuerpos estatales..... 130
5.1.3. Funciones del Cuerpo Nacional de Policía..... 131
5.1.4. Funciones de la Guardia Civil..... 132
5.1.5. Funciones de las policías autonómicas..... 132
5.1.6. Funciones de las policías locales..... 137
5.1.7. Valoración del sistema de división de funciones..... 138
5.2. Organización y personal..... 140
5.2.1. Caracteres generales de la organización policial..... 140
A. Modelo policial español y modelos extranjeros..... 140
B. Características comunes..... 143
5.2.2. Organización del Cuerpo Nacional de Policía..... 144
A. Organización central..... 145
B. Organización periférica..... 146
5.2.3. Organización de la Guardia Civil..... 148
A. Organización central..... 148
B. Organización periférica..... 150

5.2.4. Organización de la Ertzaintza..... 151
5.2.5. Organización de los Mozos de Escuadra..... 153
5.2.6. Organización de las policías locales..... 154
5.2.7. Financiación de los Cuerpos de Policía..... 157
A. Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado..... 157
B. Policías autonómicas..... 158
C. La financiación de la Ertzaintza..... 162
D. El convenio económico de Navarra..... 163
E. Las policías locales..... 165
5.2.8. Estatuto del personal de policía..... 166
5.2.9. Estatuto de los miembros de la Guardia Civil..... 171

SEGUNDA PARTE: LA POLICÍA FORAL

6. HISTORIA DE LA POLICÍA FORAL..... 175
6.1. Antecedentes de la Policía Foral..... 175
6.1.1. Antecedentes remotos: instituciones de orden público en el Reino de Navarra..... 175
6.1.2. Establecimiento de la policía en Navarra (1.780-1.824)..... 179
6.1.3. La Guardia Foral y los Guardias de Navarra..... 182
6.1.4. Otros intentos de creación de un cuerpo armado..... 184
6.1.5. Antecedentes próximos: la policía y conservación de las carreteras..... 186
6.2. El Cuerpo de Policías de Carreteras (1.928-1.964)..... 189
6.2.1. Creación y desarrollo..... 189
6.2.2. El Cuerpo de Policías de Carreteras y Recaudadores de Arbitrios..... 194
6.2.3. El proyecto del "Cuerpo de Guardias Forales" (1.949)..... 200
6.3. La Policía Foral (1.964-1.982)..... 201
6.3.1. La cuestión del tráfico..... 201
6.3.2. Reorganización de la Policía Foral de 1.964..... 211
6.3.3. Desarrollo hasta 1.982..... 216
6.4. La Policía Foral en la actualidad..... 221
6.4.1. La Policía Foral tras el Amejoramiento del Fuero..... 221
6.4.2. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1.986 y la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra de 1.987 225
6.4.3. La nueva reorganización de la Policía Foral..... 228

7. EL SUBSISTEMA NORMATIVO DE LA POLICÍA FORAL..... 232
7.1. Competencias de Navarra en materia de seguridad pública..... 232
7.2. La cabecera del grupo normativo..... 236
7.2.1. El artículo 51 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral..... 236
7.2.2. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad..... 237
7.2.3. La Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra..... 239
7.3. Los reglamentos de desarrollo..... 240
7.4. Normas supletorias..... 241

8. EL SUBSISTEMA ORGÁNICO..... 243
8.1. Funciones de la Policía Foral..... 243

8.1.1. Funciones desempeñadas hasta 1.982..... 243
8.1.2. Funciones actuales..... 244
8.2. Organización y personal de la Policía Foral..... 252
8.2.1. Órganos de dirección, de línea y de apoyo..... 252
A. Órganos de dirección..... 253
B. Órganos de línea..... 256
C. Órganos de apoyo..... 259
8.2.2. Gestión del personal..... 260
A. Caracteres generales del estatuto de los miembros de la Policía Foral..... 260
B. Selección y carrera administrativa..... 263
C. Derechos sindicales y de representación..... 265
D. Régimen disciplinario..... 267

9. GESTIÓN FINANCIERA Y PATRIMONIAL..... 269
9.1. Gestión financiera..... 269
9.2. Gestión patrimonial..... 270

10. RELACIONES ENTRE SUBSISTEMAS..... 273
10.1. Las relaciones entre subsistemas policiales en general..... 273
10.2. Relaciones con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado..... 278
10.3. Relaciones con las Policías Locales..... 280

RESUMEN Y CONCLUSIONES..... 284

BIBLIOGRAFÍA..... 291

ANEXOS DOCUMENTALES..... 299
-Ley 39 de las Cortes de Navarra de 1.828-1.829 (Construcción, conservación y policía de los caminos)..... 299
-Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 30 de octubre de 1.928 (Creación del Cuerpo de Policías de Carreteras)..... 301
-Ídem. de 24 de enero de 1.941 (Reglamento del Cuerpo de Policías de Carreteras y Recaudadores de Arbitrios)..... 302
-Ídem. de 11 de diciembre de 1.951 (Segregación de Policías de Carreteras y Recaudadores de Arbitrios)..... 310
-Ídem. de 7 de junio de 1.952 (Desarrolla el anterior)..... 310
-Ídem. de 9 de abril de 1.954 (Creación del Cuerpo Auxiliar)..... 311
-Ídem. de 26 de noviembre de 1.959 (Bases para la mejora del servicio de Policías de Carreteras)..... 312
-Decreto-Ley 17/1.961, de 24 de julio, sobre facultades de las Diputaciones de Álava y Navarra en materia de circulación y transporte..... 313
-Orden del Ministro de la Gobernación de 12 de agosto de 1.961, por la que se desarrolla el Decreto-Ley de 24 de julio de 1.961..... 314
-Orden del Ministro de la Gobernación de 20 de diciembre de 1.962 por la que se aprueba el acuerdo con la Diputación Foral sobre delimitación de competencias en materia de tráfico en Navarra..... 314
-Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 4 de diciembre de 1.964 (Reorganización y funciones de la Policía Foral)..... 316

-Ídem. de 14 de abril de 1.967 (Modifica al anterior)..... 318
-Constitución Española de 27 de diciembre de 1.978..... 318
-Acuerdo de la Diputación Foral de 28 de junio de 1.979 (Desarrollo de las funciones de la Policía Foral)..... 319
-Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra..... 320
-Decreto Foral 247/1.984, de 5 de diciembre, por el que se modifica el sistema retributivo de los miembros de la Policía Foral..... 320
-Orden Foral 2/1.986, de 13 de enero, del Consejero de Interior y Administración Local, por la que se regula la adscripción a los diversos puestos de trabajo de la Policía Foral..... 323
-Ley Orgánica 2/1.986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad..... 324
-Ley Foral 1/1.987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra..... 333
-Reglamento de organización de la Policía Foral de 19 de mayo de 1.988..... 349
-Reglamento de personal de los Cuerpos de Policía de Navarra de 27 de abril de 1.989..... 357
-Decreto Foral 340/1.990, de 20 de diciembre, por el que se crea la Sección de Protección Ecológica de la Policía Foral..... 382

PRÓLOGO.

DONDE SE HABLA DE TESIS DOCTORALES Y SISTEMAS CAÓTICOS

1. Conocí a Miguel José Izu Belloso, va ya para ocho años, cuando acababa de incorporarme a la Universidad de Navarra y me dedicaba a poner en marcha el departamento de derecho administrativo, que acababa de crearse y cuya dirección se me había encomendado.

Por aquellas fechas usaba Miguel unas gafas de montura metálica de diseño circular que le daban cierto aire valleinclanesco. Muy delgado -que también era entonces- y "la color" muy blanca, mi primer encuentro con él en la biblioteca de la Universidad, donde alguien debió presentarnos, me trajo a las mientes -quizá sin una razón decisiva- aquella descripción que de Juan de Mena se hace en el Tratado de la vida beata: "el rostro pálido, gastado del estudio, mas no roto e recosido de los encuentros de lanza". Y con esto quiero decir que su presencia no desentonaba, antes al contrario, se adaptaba muy coherentemente al ambiente libresco en que nos saludábamos por primera vez.

Había terminado la carrera dos años antes y estaba terminando lo que entonces se llamaban "cursillos" del doctorado. Como todo joven licenciado andaba barajando posibilidades para dar una orientación a su vida. Me dijo que le gustaría hacer una tesis doctoral en derecho administrativo. Hablamos de ello en varias ocasiones. Incluso llegamos a concretar el tema: las aguas públicas en Navarra. Luego aquello no cuajó. Se había metido de lleno en la preparación de sus oposiciones para optar a una plaza en la Administración foral y no disponía de la tranquilidad de espíritu necesaria para investigar. Le perdí la pista durante algún tiempo. Un buen día compareció de nuevo ante mí. Había encarrilado su vida, ganando las oposiciones a Técnico de Administración Pública del Gobierno de Navarra, y sereno ya el ánimo y estimulada el ansia noble de "valer más" con la pluma, que no con la lanza, me reiteró su deseo de hacer una tesis doctoral en derecho administrativo bajo mi dirección.

Como estaba trabajando en el Departamento de Presidencia e Interior -donde continúa- convinimos en que podría ser oportuno estudiar la Policía Foral de Navarra, uno de esos temas del derecho público foral al que nadie había prestado atención hasta entonces.

El libro que el lector tiene en sus manos es el fruto -bien maduro, por cierto- de aquella investigación, con la que obtuvo el título de doctor en derecho, y que fue calificado con apto *cum laude*, que le otorgó el Tribunal nombrado al efecto, compuesto por José Ramón Parada Vázquez como presidente, y por Manuel Ballbé Mallol, Antonio Jiménez Blanco, Juan Cruz Alli y José Antonio Rázquin Lizarraga como vocales. El autor me pide que le escriba unas páginas como prólogo para su libro.

2. Que le pidan a uno un prólogo es bueno o malo, según como se mire. Como la época en que uno deviene autor de prólogos -he tenido que escribir varios en los últimos años- suele llegar cuando ya se ha recorrido un largo camino académico y profesional,

recibir una petición de este tipo acarrea pesimistas reflexiones sobre el rápido discurrir de los años, la lentitud con que se va aumentando en sabiduría y la certeza también de aquellos versículos del Eclesiastés: "Dí, pues, mi mente a conocer la sabiduría y a entender la locura y los desvaríos, y vi que también esto es apacentarse de viento, porque donde hay mucha ciencia hay mucha molestia, y creciendo el saber crece el dolor" (1-17,18). Pero como las cosas hay que verlas también por su envés, que le pidan a uno un prólogo es motivo de íntima satisfacción por lo que supone de reconocimiento de que quizá algo pueda tener uno que decir que se salga de lo trillado. Porque -al menos así lo entiendo yo- un prólogo se solicita, no tanto para cubrirse con la autoritas de quien lo escribe -nuestros escritores de los siglos de oro utilizaban para esto la dedicatoria; léase, entre tantas otras, la que Cervantes envía al duque de Béjar para poner su Quijote "al abrigo del clarísimo nombre de Vuestra Excelencia (...), para que a su sombra (...) ose parecer seguramente en el juicio de algunos que, no contentándose en los límites de su ignorancia, suelen condenar con más rigor y menos justicia los trabajos ajenos"-, cuanto por ofrecer al prologuista la oportunidad de exponer públicamente algunas ideas que la lectura del libro haya podido sugerirle, confirmando así que se está ante un verdadero libro y no simplemente ante un conjunto anudado de hojas impresas.

Y como el libro de Miguel José Izu Belloso es un verdadero libro, algunas ideas me ha despertado -que como adormecidas estaban- y otras me ha revelado. Que acierte yo a exponerlas aquí es ya otra cuestión. Pero, en todo caso, debo empezar afirmando que este libro puede interesar, no sólo a los administrativistas y politólogos, así como a los estudiosos del derecho foral navarro, sino también a los políticos y a los administradores de esta Comunidad Foral. Y asimismo -aunque ello pueda resultar chocante-, a los teóricos del derecho.

3. No es ésta, desde luego, la primera tesis doctoral que dirijo. Que más de cuatro, y de ocho, y de doce han sido elaboradas bajo mi dirección. Por donde fácilmente se puede colegir que no me han faltado ocasiones de pensar sobre este peculiar tipo de faena intelectual. Y como hace tiempo que tengo ganas de decir algo acerca de la manera como entiendo que debe hacerse una tesis doctoral, no quiero desaprovechar la oportunidad que la redacción de este prólogo me ofrece para hacerlo.

Concretamente voy a decir algo aquí acerca de: a) la elección del tema; b) el contacto personal continuado entre el doctorando y el director de la tesis; c) la "utilidad" de una tesis doctoral; y d) los aspectos metodológicos. No me propongo dogmatizar sobre ninguno de estos puntos, ni tampoco agotar su contenido. Quiero, simplemente, "dar salida" a una serie de reflexiones que la experiencia me dicta y que, si algún interés pueden tener es el que resulta de la poca atención que se presta, como regla, a este tipo de problemas. En cualquier caso, exponer por escrito lo que sigue a continuación me sirve para poner en orden mis propias ideas.

A) Difícil resulta siempre tomar una decisión, por más que nuestra vida, la de cada quién, sea una continua toma de decisiones, que, precisamente, hacen que la vida de cada hombre sea -y no pueda dejar de ser- absolutamente original e irrepetible. No puede, por tanto, sorprender que también resulte difícil esa decisión que consiste, no ya en hacer o no hacer una tesis doctoral, sino en elegir el tema sobre el que esa tesis va a versar.

Se trata de una cuestión que no puede resolverse a la ligera y sin mayor reflexión. Antes al contrario debe ser abordada con calma, sin atolondramiento, valorando adecuadamente una serie de elementos. Entre ellos, desde luego, la originalidad, la cual no supone necesariamente que el tema tenga que ser inédito, y ello no sólo porque esa novedad puede hallarse no tanto en la ausencia de tratamiento cuanto en la forma de abordar el tema de que se trate. También la mayor o menor facilidad de acceso a las fuentes, que indispensablemente deban ser consultadas, es dato que no puede ser pasado por alto. Y por eso puede resultar del todo inconveniente pretender estudiar en España, digamos, algún problema jurídico -o histórico, o tal vez lingüístico- de ámbito territorial foráneo.

Más difícil todavía resulta el pronunciarse sobre los límites de la tesis, que es cuestión íntimamente relacionada con el tema a elegir. Para mí la alternativa no es otra que ésta: o estudiar instituciones y figuras completas o estudiar algún aspecto concreto de ellas. Aunque admito que tan válida es una como otra, prefiero la investigación global de una figura o unidad jurídica, de una organización, etc., que la investigación parcial de ella. Y esto porque creo que no es posible conocer la parte sin estudiar el todo, y porque entiendo que una tesis global, si se acierta en la elección, permite despertar la inquietud del doctorando por un mayor número de problemas que pueden marcarle la senda de futuras investigaciones.

Por lo demás, me parece que los límites de una tesis doctoral no pueden ser fijados por el número de páginas sino por la sobriedad del estilo y el rigor en el tratamiento científico, evitando que la, en ocasiones, necesaria exposición del *status quaestionis* sobre algún problema, se convierta en una reproducción de lo que se halla al alcance de cualquiera en los manuales al uso. De manera que si, por ejemplo, se intuye -o se comprueba- que una determinada faceta de la actuación administrativa debe ser calificada como "servicio público" no es necesario, ni siquiera admisible, que se empiece por reproducir cuanto se ha dicho y escrito acerca de esa unidad jurídica (más abundante que excelso, en el ejemplo que he puesto). Decir lo que haya que decir del objeto investigado, con la máxima concisión posible, en las páginas que haya menester para conseguir la indeclinable claridad: trescientas o dos mil. Que concisión no implica necesariamente reducción en el número de páginas. Hay que escribir lo necesario. Ni una línea más. Pero ni una línea menos.

En cualquier caso, entiendo, que la decisión que se tome sobre el tema a estudiar debe ser compartida entre el director y el doctorando, de manera que debe consistir más en una co-decisión que en una decisión individual de uno o de otro. Poco lejos se irá si el tema no interesa a ambos. No basta que el tema atraiga únicamente a uno de ellos. Es necesario que despierte el interés tanto del doctorando como del director, que, al fin y al cabo, la función de éste se asemeja, y no poco, a la del director de orquesta. ¿Cabe imaginar a alguien dirigiendo una orquesta sin estar identificado con la música que ejecutan los componentes de ella?

B) Se comprenderá entonces que la elección del tema puede -y tal vez debe- llevar un cierto tiempo, un tiempo que podrá perfectamente aprovecharse por el doctorando si realiza una serie de lecturas preparatorias que debe sugerirle el director.

Estas lecturas servirán para que el doctorando se vaya formando -no, simplemente, informando-. Y si el director de la tesis tiene publicado un tratado o

manual, y se diere el caso de que el doctorando -por no haber sido alumno suyo, o por otra circunstancia- no lo conoce, debe invitársele a leerlo, así como a conocer, una parte al menos, de la obra, publicada o inédita, del director.

Diversas razones hacen aconsejable esto que digo. La fundamental, quizá, es que así resultará más fácil establecer una especie de comunidad intelectual entre el doctorando y el director de la tesis. Y espero que se entienda que no me estoy refiriendo a ninguna suerte de apostolado científico con vistas a lograr lo que pudiera parecer una conversión laica del doctorando a las ideas del director. Lo que quiero decir es que, puesto que uno y otro han de estar en contacto personal continuado durante varios años, y sus conversaciones acabarán haciéndose cada vez frecuentes, es muy conveniente que el discípulo conozca el mundo conceptual del maestro. Nada más. Pero nada menos también.

He dicho que ese contacto personal va a durar varios años. ¿Cuántos? No es posible decirlo de antemano. Y por ello se debe advertir al doctorando que una tesis se sabe cuándo se empieza -cuando se ha elegido el tema- pero no cuándo se terminará, ni siquiera si se terminará. Y porque la impaciencia puede llevar al desánimo, y éste luego al abandono, hay que llamar muy seriamente la atención del doctorando acerca de la semejanza de la tarea que se propone iniciar con ese elemento accidental del negocio jurídico al que llamamos condición. Ya que la adquisición del título de doctor dependerá de la producción de un acontecimiento futuro e incierto que es la elaboración de la tesis y su posterior defensa con éxito ante el Tribunal designado al efecto.

Y debe decírsele también que si el trabajo realizado no alcanza el nivel académico que la investigación universitaria exige, no obtendrá la venia necesaria del director, por lo que ni siquiera llegaría a poder defenderlo ante el correspondiente tribunal.

Todo esto puede parecer exagerado, pero no debe olvidarse que hay gente que, careciendo de las mínimas dotes para investigar, carentes de auténtica vocación universitaria, se sienten deslumbrados por la liturgia de las grandes solemnidades académicas, y se acercan a la Universidad después de terminar la carrera por ver de llegar a lucir algún día el traje de doctor en el desfile de apertura de curso. Gente también que busca el brillo del cargo académico para medrar en la política o en el foro. Gente, en fin, que ignora que la Universidad, sobre todo y ante todo, está hecha de silencio y de recogimiento, ese silencio y recogimiento de horas y días de trabajo vividos en la intimidad de las bibliotecas y de los despachos, donde el alma se serena porque el hombre deja de estar alter-ado, precisamente porque no está con los otros sino dentro de sí, en-sí-mismado llegando a ser el que de verdad es: un hombre que ha venido al mundo para servir a los demás con su saber, que por eso investiga: para saber, y por eso aspira a saber: para enseñar.

C) Y con esto estoy metido de lleno en el tercer punto al que quería referirme: el que he anunciado como "utilidad" -así, con intencionadas comillas- de la tesis doctoral. Porque la pregunta a la que trato de responder es ésta: ¿para qué sirve, si es que sirve para algo, la tesis doctoral?.

Anticiparé ya mi respuesta: la tesis doctoral es el medio de facilitar la metamorfosis de estudiante en estudioso a aquél que, porque siente vocación por la

enseñanza universitaria, necesita aprender a investigar para saber de aquellas cosas que todavía no se pueden enseñar porque aún no se saben.

Esto quiere decir, por lo pronto, que la tesis doctoral es una cosa utilísima, absolutamente necesaria. La tesis doctoral no es un adorno, no es una forma de emplear el tiempo hasta ver si se encuentra "una salida", no es tampoco un adminículo social que sirva para hacer "distinguida" a una persona, al modo de aquellas señoritas de tiempos pasados -aunque no tan lejanos- a las que se les enseñaba a tocar el piano y otras manifestaciones de "buenos modales". Pero, como todo lo instrumental, la tesis doctoral sirve para lo que sirve, pero sólo para eso.

De aquí que debemos rechazar *a límine*, a todo aquél que nos pide que le dirijamos una tesis doctoral cuando claramente carece de vocación por la Universidad. Disponemos de muy poco tiempo, y ¡hay tantas cosas que están ahí esperando nuestra atención!

Pertenecemos a una determinada comunidad científica -en mi caso, y el del autor de este libro-: a la de los juristas, y más específicamente, a la de los iusadministrativistas. Necesitamos asegurar la continuidad de la enseñanza, formar a los sucesores. Y el primer paso para ello es convertir en estudioso al que hasta ahora era un estudiante.

En el tomo I de mi Derecho administrativo español he resumido el pensamiento de Ortega sobre el estudiar y el estudiante (es público y notorio que soy orteguiano, que es una forma como otra cualquiera -de las pocas que hay- de ser actual). No he de reiterar lo allí dicho. Me limitaré sólo a recordar ahora que ser estudiante, como ser joven, es una de tantas situaciones falsas, y afortunadamente, nunca excesivamente largas, por las que hay que transitar -decir que "hay que vivir" sería excesivo, porque vivir es elegir lo que a uno le atrae y nadie elige lo que no le interesa ni nadie puede elegir ser joven; en cambio, sí elige la forma de ser adulto-, por las que hay que transitar, digo, hasta encontrarse con uno mismo, con el modo de ser que es el nuestro: hay que estudiar para encontrar algún día, si es que tenemos suerte, nuestro verdadero "yo".

El estudiante realiza un quehacer falso porque se ve obligado a interesarse por cosas que no le interesan en absoluto. Tiene que aprender las respuestas -¿hay algo más absurdo?- que dan los hombres que no son de su generación sociológica a problemas que para él -para el estudiante- carecen de interés, ya que no ha sentido la necesidad de resolver el problema que esa respuesta viene a resolver. El estudiante estudia para conocer las respuestas que dan otros a problemas que no son de él -del estudiante- sino de otros, y como son problemas de otros, resueltos por ellos, por los otros, es natural que al estudiante no le importe ni poco ni mucho lo que ve como "las batallas de sus mayores", que sólo a éstos pueden interesar.

Del todo diferente es la posición del estudioso que, porque tiene necesidad de una respuesta a un problema con el que de pronto topa, se ve impelido a buscarla afanosamente para poder pisar de nuevo terreno seguro. Porque el estudioso pertenece a la rara estirpe de los que, por haber llegado a sentir la mordedura de la duda, tienen que buscar con desesperación la respuesta que los saque de la situación de naufragio intelectual en que se encuentran. Sólo que nada más llegado a lugar repuesto, y apenas

descansado de aquel bracear que le llevó a la orilla de la respuesta buscada, nuevas dudas habrán de asaltarle, provocándole una y otra vez esa sed inextinguible de saber que es, precisamente, la que ha hecho avanzar siempre a la humanidad tras el fantasma inalcanzable de la verdad.

Pues bien, esa etapa de formación que se iniciará con la elección de un tema de investigación y que, previsiblemente, ha de culminar un día con la defensa de la tesis doctoral, está pensada para ayudar a transformar al que hasta ahora había sido un estudiante -incluso, si se quiere, un buen estudiante- en alguien sustancialmente distinto, un estudioso, es decir, una persona que se siente atraída por esa singular vocación que consiste en hacerse problema de todo, que está dispuesto a renunciar a la placentera posición del que acepta como bueno el saber hecho por otros, y está dispuesto a cuestionarlo hasta convencerse de que puede hacerlo suyo sin sentirse alienado, o de que, por el contrario, debe rechazarlo y sustituirlo por otro saber que él está dispuesto a crear.

Ese estudioso *in fieri* que llega a nosotros es el que años más tarde habrá de sucedernos en las tareas académicas de investigación y de enseñanza. Porque nosotros, los profesores universitarios de hoy, tenemos que cuidarnos de asegurar la continuación de esas tareas que, irremisiblemente, dejaremos inacabadas.

Debo decir, de todas maneras, que me ha ocurrido -en un par de ocasiones, por lo menos- recibir a un doctorando que es ya un estudioso, perfectamente formado para la investigación. Es claro que se trata siempre de personas que dan una media superior a la que es habitual incluso entre universitarios, y que habiendo terminado la carrera varios años antes, por determinadas circunstancias no pudieron seguir entonces su natural vocación. Ni que decir tiene que cuando esto ocurre la labor del director es muy fácil y mucho más enriquecedora.

Si admitimos que cada comunidad científica está integrada por los practicantes de una especialidad científica, parece que esos serán de dos clases: los que "hacen" la ciencia de que se trate y los que la "aplican". En el primer grupo están los investigadores y los profesores (designando con este nombre a los que no se limitan a repetir los manuales al uso). En el segundo los que en la vida cotidiana extraen las consecuencias prácticas de las teorías ideadas por aquéllos. Quiere decirse, por tanto, que la comunidad científica de los juristas está integrada por los profesores de las facultades de derecho, que son también investigadores, y por los jueces, los abogados, los notarios, los registradores de la propiedad, los funcionarios con titulación jurídica, etc.

Con lo dicho tenemos, sin embargo, un conocimiento todavía muy somero de lo que es una comunidad científica. Porque lo único que llegamos a percibir con esa exploración es que se trata de una colectividad humana diferenciada. ¿Qué es lo que da a la comunidad científica su elemento diferencial? ¿Qué es lo que identifica a una comunidad científica frente a otros grupos sociales? La respuesta es ésta: la adhesión de sus componentes a determinadas matrices disciplinares, teorías directrices (o, como dicen otros, expresándose de forma incorrecta, paradigmas científicos).

Estas teorías de teorías, estas teorías con aptitud de generar otras, son las que orientan las investigaciones, aseguran su continuidad y su misma superación, y, por

supuesto, informan las aplicaciones prácticas que llevan a cabo los miembros de la comunidad científica de que se trate.

La continuidad de la ciencia "vigente" - y su misma superación por el descubrimiento de nuevas matrices disciplinares- ha de asegurarse mediante la formación de los futuros investigadores, los cuales empezarán por aprender las técnicas y conocimientos de los que en un momento dado aparecen como depositarios del saber establecido, los cuales han de ceder en su momento "el testigo" a los que serán sus sucesores, que, muy probablemente, sustituirán parte de las teorías de hoy, que se hayan hecho "viejas", por otras capaces de dar solución a los nuevos problemas.

Esta tarea de formar a los sucesores, para que nos superen -porque heredar no es sólo recibir sino también superar- es fundamental para el futuro de la Universidad como institución social, y empieza, precisamente, con la dirección de las tesis doctorales. Y por eso decía yo hace un momento que no podemos perder el tiempo en intentar formar a quienes carecen de vocación auténtica por la vida universitaria. Es robar la dedicación que debemos a quienes sienten de verdad la llamada a la investigación y a la vida universitaria. Y por esto, porque la tesis sirve para lo que sirve, no podemos falsear este quehacer enseñando a investigar a quienes se sienten llamados a otros quehaceres, absolutamente respetables, pero distintos. El título de doctor no es un título académico más, sino el que habilita para seguir la carrera universitaria y llegar a ocupar en la Universidad el lugar que hoy ocupamos nosotros.

Y debo hacer todavía una aclaración antes de dejar cerrado este apartado. Cuando hablo de comunidad científica y de sucesores en la tarea universitaria estoy empleando estas expresiones en su más amplio y universal sentido. Me refiero, desde luego a la comunidad científica de los juristas o, si se quiere, y de forma más estricta, a la de los iusadministrativistas. Pero no estoy reduciendo ese concepto ni a una Universidad determinada, ni a una escuela concreta, ni siquiera a la comunidad de los iusadministrativistas españoles. Podemos y debemos aceptar la dirección de tesis doctorales que solicitan realizar alumnos de otras Universidades, incluso de Universidades extranjeras. Por tanto, cuando hablo de formar a los sucesores no me refiero sólo a los que vayan a sucedernos en el concreto puesto que hoy desempeñamos, sino a todos aquellos que buscan nuestra orientación para dedicarse en su día a la investigación y la enseñanza del derecho administrativo en la Universidad, entendida ésta como institución que -nacida en el siglo de la luz, el siglo XIII- ha encontrado su desarrollo y máximo esplendor en el mundo de la llamada cultura occidental, a la que pertenecemos.

4. He tratado ya de la elección del tema de la tesis doctoral, del contacto personal entre doctorando y director, y del porqué y para qué de una tesis doctoral. Tratamiento aparte merece la metodología a emplear. Me ocupo de ello a continuación.

No es que vaya a hacer aquí tampoco una exposición exhaustiva de los distintos métodos de investigación que pueden emplearse para elaborar una tesis doctoral. Pero sí quiero llamar la atención sobre la metodología sistémica que emplea el autor. Porque ocurre que -convencido como estoy, de que la realidad, también la realidad jurídica, se encuentra organizada sistémicamente- vengo intentando desde hace varios años aplicar, lo mismo en la investigación que en la práctica del derecho, una metodología sistémica. Y es ésta la primera vez que en una tesis dirigida por mí se aplica esta metodología.

La Policía Foral de Navarra aparece aquí analizada con una perspectiva sistémica, como parte de un todo que es el sistema español de seguridad pública. Y es esto lo que justifica que el trabajo que el lector tiene en sus manos aparezca dividido en dos partes: una primera, donde se trata del sistema global: la seguridad pública española, en cuanto totalidad organizada, y una segunda donde se estudia la Policía Foral de Navarra, que es lo que propiamente constituye el objeto de la investigación llevada a cabo por Miguel José Izu.

Alguna sugerencia se hizo al autor, durante el acto de defensa de la tesis, de suprimir esa primera parte, por entender quien la formulaba que no es necesario ese tratamiento previo el cual puede darse por sobrentendido y, en definitiva, ni aporta nada que no fuera ya conocido, ni hace más valiosa la investigación realizada cuyo objeto está perfectamente delimitado: la Policía Foral de Navarra.

Debo decir que tanto el autor como yo -los contacto personales de que antes hablaba no terminan con el acto académico de la defensa y calificación de la tesis- hemos meditado detenidamente sobre la oportunidad o no de aceptar esa sugerencia. Finalmente hemos decidido -porque también en esto ha habido co-decisión- que era más coherente con la metodología empleada el mantener esa primera parte.

Creo, en efecto, que estamos ante uno de esos supuestos, de que más atrás hablaba, en que la originalidad radica no tanto en el tratamiento cuanto en la forma de afrontar la exposición del, ya conocido, sistema global de la seguridad pública española. (Por supuesto, en cuanto al estudio de la Policía Foral navarra la originalidad es total, ya que es la primera vez que se estudia esta institución de forma completa).

No sobra, me reafirmo en ello, esta primera parte. Antes al contrario, es muy necesaria para llevar al ánimo del lector lo que implica la existencia de una policía regional dentro del sistema global. Incluso esa parte primera puede tomarse como una invitación a meditar sobre las duplicaciones y solapamientos de competencias a que se presta el actual modelo policial.

Yo no voy a hablar de esto aquí (el autor se ocupa de ello en el apartado 5.2.1 donde se refiere también a los modelos extranjeros). Pero debo decir que se trata de un grave problema que tendría que haber sido abordado hace mucho tiempo. Hace apenas unos meses (24 y 25 de abril de este mismo año 1991), la Academia regional de estudios de seguridad de la Comunidad de Madrid convocó unas jornadas sobre "El modelo policial". Parece ser que todo el mundo coincidía en lo insatisfactorio del modelo actual, con la única excepción de los representantes del Gobierno de España. Como digo no voy a tratar aquí de esto. Pero quiero anotar sólo lo siguiente: el tema de la relación entre las competencias policiales y las regionales se está llevando con tan manifiesta torpeza desde que éstas empezaron a funcionar que la reorganización que se está llevando a cabo en el País Vasco está pareciendo más una retirada de unas fuerzas derrotadas que una consecuencia natural de la redistribución territorial del poder político que se inicia con la nueva Constitución española. Porque mientras no se demuestre lo contrario, las policías regionales son tan de fiar en nuestro sistema democrático como cualesquiera otras de las que integran nuestro vigente sistema de seguridad pública nacional.

Lo que ocurre es que es más fácil hacer demagogia con la palabra autonomía que aceptar sus consecuencias. Es urgente, por ello, largar lastre centralista también en este campo, y enfrentarse con el problema pendiente de un modelo policial racional que, precisamente, puede ser correctamente elaborado si se aceptan, entre otras cosas, las enseñanzas que proporciona la teoría general de sistema. Me remito a cuanto apunté ya en el prólogo que escribí hace varios años para el libro de Morales Villanueva Administración policial española, Madrid, 1.988.

Ahora me interesa más hablar en general de teoría de sistemas que del específico sistema policial porque me interesa divulgar en mi comunidad científica unas ideas que, a pesar de su aparente elementalidad (me parece recordar que es Leonardo Polo quien afirma que la filosofía consiste muchas veces en llamar la atención sobre lo obvio en lo que no se repara) no siempre son tenidas en cuenta. Porque empieza pasando inadvertido el hecho mismo de que hay sistemas por doquier, y mucho más aún que la distinción entre todo y parte constituye una de las grandes categorías del conocimiento.

Por eso, siempre que tengo ocasión me esfuerzo en poner ejemplos de sistemas que, por su fuerza evocadora, permitan entender lo que yo afirmo cuando digo que es posible utilizar en el mundo del derecho la teoría de sistemas como método de investigación y también como método de interpretación.

Si pensamos que el juego del ajedrez es un sistema, como lo es también la catedral gótica; si entendemos que es un sistema la historia, como lo es igualmente el bullicioso humedal mediterráneo, acabará chocándonos menos que se pueda decir que es un sistema el ordenamiento jurídico.

Yo he dicho, en efecto, que el derecho es un sistema. Y lo he dicho no, -como ha hecho algún jurista español contemporáneo- con el deseo de ofrecer una herramienta didáctica para su comprensión, sino convencido que pertenece a su esencia el ser eso, una totalidad organizada, un sistema. Y he precisado, incluso, sus caracteres. El derecho, he dicho, constituye un sistema conceptual, abierto, orgánico, activo y también reactivo.

No voy a detenerme ahora en explicar lo que con esos adjetivos se designa. Me remito a cuanto escribí en el número 21 de la revista "Persona y derecho" de la Universidad de Navarra. Lo que ahora me interesa decir es que aquella explicación, aunque para mí convincente, me ofrecía a mí mismo aspectos dudosos. La objeción se le ocurre a cualquiera: todo eso es muy bonito, ojalá fuera así, pero la realidad lo que nos presenta muchas veces es un ordenamiento jurídico cuyo aspecto más bien evoca la idea de caos que la de sistema.

Las respuestas que yo venía encontrando no me parecían, ni siquiera a mí, del todo convincentes; "se trata de excepciones que no contradicen la norma general"; "la idea de sistema aparece, al menos, como tendencia", etc. Hoy, sin embargo, creo tener la solución del problema. Porque incluso cuando adopta aspecto de caos, el derecho es un sistema. Y esto porque hoy sabemos ya que también el caos es un sistema, sabemos que hay sistemas caóticos que, precisamente, cuando se llegan a conocer permiten ver a ese caos como un conjunto coherente, esto es, inteligible. A los rasgos que en su día expuse, y que han quedado recogidos más arriba, añado ahora éste: el derecho es,

además, un sistema caótico estable. Pero lo que esto quiere decir no debo dejar de explicarlo aquí.

5. Lo que conozco del caos es muy poco. No sólo porque, obviamente, no soy un experto en caos (no es una broma; existen hoy expertos en caos: hay una ciencia del caos, y el caos es visto también como un método de investigación), sino porque mis lecturas sobre caos son muy reducidas. Aunque, bien es verdad que lo que hoy se sabe sobre el caos no anda todavía en manuales, ni pertenece al saber convencional. Estamos ante una joven ciencia que inició su andadura no hace todavía muchos años, cuando en la década de los setenta una serie de científicos desparramados por el mundo y que no se conocían entre sí andaban trabajando en el estudio de algunos fenómenos de la naturaleza que la física había olvidado hasta entonces, tales como el comportamiento de las nubes o el de esos juguetes olvidados ya por la física tradicional que son los osciladores (péndulos, etc.).

Porque, hasta ahora, la ciencia terminaba donde empieza el caos. Y así, "mientras los físicos indagaron las leyes naturales, el mundo adoleció de una ignorancia especial en lo que concierne a los desórdenes de la atmósfera y del mar alborotado; a las fluctuaciones de las poblaciones silvestres de animales y vegetales; y, para abreviar, a las oscilaciones del corazón y del cerebro. La porción irregular de la naturaleza, su parte discontinua y variable, ha sido un rompecabezas a ojos de la ciencia o, peor aún, una monstruosidad. No obstante, en la década de 1970, un puñado de científicos estadounidenses y europeos comenzó a fraguar camino en el desorden. Eran matemáticos, físicos y biólogos, y todos buscaban nexos entre las diferentes clases de irregularidades. Los fisiólogos hallaron pasmoso orden en el caos que sobreviene en el corazón humano, causa primera de numerosas muertes repentinas. Los ecologistas exploraron el aumento y decrecimiento de las poblaciones de mariposas lagartas. Los economistas exhumaron datos pretéritos sobre el precio de valores cotizados en la bolsa, y emprendieron un género nuevo de análisis. Las percepciones así reunidas condujeron en derechura al mundo natural: a la forma de las nubes, al recorrido de las exhalaciones eléctricas, al microscópico tejido de los vasos sanguíneos y a la acumulación galáctica de las estrellas" (James Gleick).

Quizás no resulte sorprendente, a la vista de todo ello, que se haya llegado a decir que estamos en presencia de una nueva revolución científica, de importancia comparable con la que supuso la teoría de la relatividad o la mecánica cuántica (la expresión revolución científica se emplea aquí en el sentido kuhniano: aceptación de una nueva matriz disciplinar, lo que lleva a ver las cosas de distinta manera a como se venían viendo hasta ahora).

Y del mismo modo que en la física tradicional los quarks y los gluones son los nuevos elementos de la materia, la ciencia del caos ha tenido que inventar una nueva terminología para designar los nuevos elementos del movimiento: fractales, difeomorfismos de toalla doblada, diagramas de fideos blandos, etc.

A estas alturas, el lector de este prólogo -presumiblemente un legista- se estará preguntando qué tiene que ver todo esto con el derecho. Intentaré explicarlo inmediatamente. Pero antes llamaré la atención sobre un hecho por demás significativo: que hay físicos que llaman al caos ciencia del proceso (del proceso, no del estado; del devenir, no del ser). Y por más que lo que los físicos entienden por proceso no coincida

con el estrecho concepto de nuestros procesalistas, no puede negarse que la idea de proceso (como sucesión de hechos y de actos que desembocan en un resultado a veces difícilmente predecible) está presente en múltiples ámbitos del derecho.

Pero dejemos esto. Lo que aquí me importa decir es que los juristas hasta ahora habíamos constatado desorden en el mundo del derecho y parece como que hemos despreciado las múltiples manifestaciones de orden que también presenta. Por el contrario, los físicos venían constatando orden en el universo y despreciaban los numerosos ejemplos de desorden que la realidad nos muestra (desde las olas del mar a las volutas del humo de un cigarrillo, desde la extraña dinámica de una pelota de ping-pong a la imprevisible inversión del movimiento de una noria cuando el agua cae a velocidad excesiva sobre los cangilones de ésta, desde la formación de copos de nieve a la aparición de epidemias infantiles como el sarampión). Juristas y físicos se volvían la espalda. Ahora ocurre que los físicos -y los biólogos, y los matemáticos, y los astrónomos, y los metalurgistas, y los meteorólogos, y también los economistas- nos dicen que también en el desorden hay orden (lo cual, por cierto, hemos constatado todos aquellos que nos movemos entre libros: el desorden de nuestro despacho no impide que podamos encontrar siempre el libro que buscamos; pero, si un alma caritativa nos lo ordena, es cuando nos sentimos perdidos en el caos). El problema es encontrar las pautas conforme a las que está ordenado ese desorden. Aparte de que puede haber fenómenos desordenados en el espacio y ordenados en el tiempo. Y también viceversa: fenómenos ordenados en el espacio y desordenados en el tiempo. ¿Por qué no ha de ocurrir otro tanto en el derecho? Ese aspecto de caos, que, con frecuencia, presenta el derecho, ¿no adquiriría coherencia si acertáramos a descubrir las reglas que articulan como sistema lo que, a primera vista, se nos presenta como una serie de elementos inconexos?

Y decía yo hace un momento que el derecho es un sistema caótico estable. ¿Qué es esto de un caos estable? Porque los fenómenos que designamos como caóticos tienen un carácter no estable, no permanente, tienden a amainar con el tiempo. Así un huracán, por citar un caso verdaderamente llamativo. Y por eso ha desconcertado tanto a los astrónomos la llamada Gran Mancha Roja de Júpiter, que, por lo que sabemos por las imágenes enviadas por el Voyager II, tiene el aspecto de una turbulencia a escala desproporcionada y es de carácter estable. Conocida su existencia desde los inicios del siglo XVII, la Gran Mancha Roja de Júpiter fue despertando cada vez mayor interés entre los astrónomos a medida que los telescopios se fueron perfeccionando. En 1.978, el Voyager II envió una espléndida colección de imágenes que permitieron comprobar la existencia de vientos potentes y mareas llenas de color. La Gran Mancha aparecía como un sistema huracanado de flujo arremolinado, que barría las nubes, encajado en una zona de viento que soplaba de este a oeste, trazando franjas horizontales alrededor del planeta. En ese paisaje de caos, la Mancha permanece imperturbable desplazándose de este a oeste y viceversa (nunca de norte a sur). Aparece así a modo de una isla de estabilidad en medio de una turbulencia de fluidos (toda la Gran Mancha es hoy, para los astrónomos cultivadores de las matemáticas aplicadas, un experimento, a dimensiones colosales, de mecánica de fluidos).

Pues bien, hoy se cree saber que la Gran Mancha "es un sistema que se autoorganiza, creado y regulado por las mismas contorsiones no lineales que producen el impredictible tumulto circunstante" (James Gleick). Y gracias a estudios simulados con ordenador que se han hecho de la Gran Mancha, los científicos del caos saben que

en el caos pueden surgir islas de estructuras, y que un sistema complejo puede suscitar, a la vez, turbulencia y estabilidad.

Leyendo estas cosas bajo la presión de aquellas insatisfacciones que me había dejado mi primer intento de aplicar la teoría general de sistemas al derecho, he creído encontrar elementos que me llevan a un más completo entendimiento del sistema jurídico. También en el derecho hay turbulencia y estabilidad, caos y orden. El ordenamiento jurídico se me aparece así ahora como azar, pero azar con dirección, en definitiva, como un sistema caótico, o, si se prefiere, como un sistema dinámico caótico con retroalimentación.

Ahora creo entender mejor la esencia del Derecho.

6. Alargar más este prólogo sería de todo punto inconveniente. Debo acabarlo, por tanto. Y como es patente que el autor no se acoge a autoridad ninguna que lo proteja de las inclemencias que esperan a todo aquél que se asoma al desabrigado mundo exterior, y como he procurado dejar claro que el sentido de este prólogo no es otro que el de hilvanar unas cuantas ideas que me rebullen desde hace tiempo acerca de como debe elaborarse y de para qué sirve una tesis doctoral, y acerca también de la esencia del derecho -ideas que este libro contribuyó también, mientras se iba gestando, a mantener despiertas- tal vez no sea malo que, antes de poner punto final, recuerde, por lo menos, que pocas cosas hay tan arriesgadas como escribir. Que no sólo duelen las heridas que muerden el cuerpo, sino también, y a veces más, e incluso para algunos devienen incurables, las heridas que se reciben en el alma. Y si bien no puede negarse que es tentación para muchos el que, no teniendo nada que decir, se atrevan a dar a la luz pública la inanidad de unos pensamientos que al incauto lector le valen tanto como si se apacentara de viento, no es menos cierto también que muchas veces el crítico confunde la honesta y necesaria labor de criticar con la de critiquizar, que es la caricatura de aquélla.

Por eso, y puesto que al principio aludí a la dedicatoria de Cervantes al duque de Béjar para probar cómo nuestros escritores de los siglos de oro se acogían a la sombra protectora de un gran señor, traigo a colación aquí aquellas otras palabras que el mismo Cervantes pone en boca del bachiller Carrasco cuando éste visita a don Quijote para darle cuenta de cómo sus gloriosas aventuras andan ya en letra impresa traducidas del arábigo en que las escribió un tal Cide Hamete Berengeli. Hablan el bachiller y el caballero de los riesgos que afronta el que se decide a dar a la imprenta sus escritos, expuesto al dardo acerado de la crítica. Y dice el titulado por Salamanca: "...quisiera yo que los tales censuradores fueran más misericordiosos y menos escrupulosos, (...) consideren lo mucho que estuvo despierto por dar la luz de su obra con la menos sombra que pudiese; y quizá podría ser que lo que a ellos les parece mal, fuesen lunares que a las veces acrecientan la hermosura del rostro que los tiene; y aún digo, que es grandísimo el riesgo a que se pone el que imprime un libro, siendo de toda imposibilidad imposible componerle tal que satisfaga y contente a todos los que lo leyeren".

FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO
Catedrático de Derecho Administrativo

INTRODUCCIÓN.

Este libro se basa en la tesis doctoral que, dirigida por el profesor D. Francisco González Navarro, defendí en la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra el día 16 de febrero de 1.990 ante un Tribunal integrado por los profesores D. José Ramón Parada Vázquez, D. Antonio Jiménez Blanco, D. Manuel Ballbé Mallol, D. Juan Cruz Alli Aranguren y D. José Antonio Razquin Lizarraga, algunas de cuyas sugerencias he tenido en cuenta a la hora de preparar esta publicación.

Mi interés por el tema que se recoge en este libro surgió de forma casual. En mayo de 1.985 comencé a prestar mis servicios en el Departamento de Interior y Administración Local del Gobierno de Navarra. Una de las primeras tareas que se me encomendaron fue la de elaborar un informe donde se recogiera con exactitud el alcance de las funciones atribuidas a la Policía Foral. Apenas iniciado dicho trabajo advertí con cierta sorpresa que carecía de fuentes donde documentarme; la bibliografía sobre la Policía Foral simplemente no existía; no encontré ni una sola línea dedicada al estudio de esa institución ni ninguna persona que se hubiera dedicado a ello. Únicamente pude hallar algunas normas aprobadas por la Diputación Foral de Navarra, normas que sufrían un notable envejecimiento y resultaban muy poco claras a la hora de definir el ámbito de competencias de la Policía Foral. Ante tal panorama decidí emprender un estudio a fondo adoptando este tema como objeto de tesis doctoral. Inmediatamente comprobé que la ausencia de estudios sobre la citada institución no era sino una manifestación más de la endémica falta de trabajos de investigación sobre el derecho público de Navarra.

En el trabajo de investigación que hube de seguir me preocupaban sobre todo dos aspectos; de un lado, conocer el origen, historia y características de la Policía Foral; de otro, situarla dentro del conjunto de cuerpos policiales existentes en nuestro país.

En Navarra, hasta hace muy pocos años, podían contarse con los dedos de la mano los investigadores del derecho foral. Durante ciento cincuenta años los navarros hemos proclamado nuestro apego a unos derechos y unas instituciones que apenas conocíamos. El régimen foral ha venido siendo una nebulosa donde todo se fundamentaba en unos imprecisos orígenes históricos o en unos principios inmutables formulados no pocas veces con intencionada ambigüedad. Es todavía reciente la aparición de estudios serios que, poco a poco, van desvelando la realidad de las instituciones navarras. La Policía Foral es una de las muchas instituciones respecto de las cuales, hasta hace muy poco, si se hubiera preguntado al azar, se hubiera recibido la respuesta aproximada de que era una institución existente en Navarra "desde siempre", unida indisolublemente al régimen foral, pero que no se tenía una idea muy clara de cuales eran sus misiones. Fuera de Navarra hubiera sido inútil preguntar. Ni siquiera las publicaciones especializadas en temas policiales mencionaban a la Policía Foral al hablar de los cuerpos policiales existentes en España o los que podrían crearse tras la Constitución. Solo a partir de 1.986, cuando la Policía Foral es mencionada por primera vez en las páginas del Boletín Oficial del Estado (disposición final tercera de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), caen en la cuenta los estudiosos del tema de su existencia.

En esta situación, creí necesario investigar cuanto había que retroceder hasta llegar a ese "desde siempre", cosa que resultó bastante fácil, pues no hacía falta remontarse más que una generación. La Policía Foral resultaba una institución reciente, sin la vinculación que la imaginación de algunos autores establecía con antiguas o menos antiguas instituciones como hermandades, miñones, migueletes o guardias forales. Precisamente por ello, no es difícil reconstruir su historia, al menos en sus aspectos más importantes. Y, pese a la ambigüedad en que se suelen mover muchas veces las instituciones y competencias propias del régimen foral, no es tampoco tan difícil trazar las líneas generales de su régimen jurídico, en cuanto a funciones, organización y estatuto de su personal.

Mucho más complicado resulta situar a la Policía Foral en el conjunto de los cuerpos policiales existentes en España y tratar de caracterizar el modelo a que responde la organización policial en nuestro país.

En este estudio sobre la Policía Foral he adoptado como método la teoría general de sistemas, esto es, la consideración de que toda la realidad cognoscible está ordenada en sistemas. Un sistema supone una pluralidad de elementos (subsistemas) interrelacionados y subordinados al todo que los comprende; las propiedades de cada sistema no coinciden con la simple suma de propiedades de sus elementos (en frase de Aristóteles, el todo es más que la suma de sus partes). Para conocer y describir la realidad no basta con descomponerla en sus partes; es necesario conocer las relaciones de jerarquía existentes en todo sistema. La teoría de sistemas, aunque ha nacido y se ha desarrollado principalmente en el ámbito de las ciencias físicas, es aplicable al Derecho, y se puede considerar a éste como sistema jurídico, conjunto de elementos (normas, relaciones, instituciones, sujetos) relacionados entre sí; a su vez, estos elementos son subsistemas, conjuntos también formados por otros elementos[3]. Los elementos que componen el Derecho sólo tienen significación jurídica en cuanto se relacionan con los demás; el Derecho es un conjunto ordenado según una pauta determinada, que no proviene de la homogeneidad de elementos (ya que la norma es, más bien, su heterogeneidad) sino de su coherencia, su modo de estar o actuar que hace predictible su comportamiento, en suma, su orden racional que permite operar con él[4].

Partiendo de estas premisas, he buscado el sistema del cual podría considerar a la Policía Foral uno de sus elementos, y lo he encontrado en el que podemos denominar sistema policial español o conjunto de los Cuerpos de Policía existentes en nuestro país; pero, a su vez, este no sería sino un elemento o subsistema de una categoría más amplia, el sistema de seguridad pública, a su vez uno de los muchos subsistemas en que podemos descomponer el sistema jurídico español.

Pues bien, una vez definido e identificado el sistema "Policía Foral" y el sistema "Cuerpos de Policía", no resulta fácil trazar ese sistema de relaciones que une unos elementos con otros. En primer lugar, si todos estos sistemas a los que me estoy refiriendo son sistemas abiertos y dinámicos, en continuo cambio, nuestro sistema policial ha sido objeto, y lo es todavía, de importantes reformas, consecuencia directa del trascendental cambio operado en nuestro total sistema jurídico a raíz de la Constitución de 1.978. Como sucede en toda reforma con cierta trascendencia, los

[3] Francisco GONZALEZ NAVARRO, "La teoría general de sistemas como matriz disciplinar y como método jurídico", revista "Persona y Derecho" núm. 21.
[4] Jaime GUASP, "Derecho", Madrid, 1.971, páginas 385 y siguientes.

primeros pasos se ven acompañados de indefiniciones, dudas, tendencias enfrentadas pero coexistentes. En segundo lugar, la tradición policial de nuestro país responde a una pluralidad de cuerpos acompañada casi siempre de indefiniciones y tendencias enfrentadas que no tienen carácter temporal sino crónico. Todo ello no hace fácil trazar con precisión las relaciones existentes entre los diversos elementos de nuestro sistema de seguridad pública.

Las páginas que siguen, sin embargo, tratan de hurgar en esas relaciones. Para ello he dividido este trabajo en dos partes. La primera de ellas arranca desde la perspectiva más general, para tratar de definir el sistema español de seguridad pública. La segunda parte analiza específicamente a la Policía Foral, como uno de los elementos de ese sistema. No creo posible dar una idea aproximada a la realidad de la Policía Foral si no se analiza previamente el sistema en el que se inserta y las relaciones con el resto de sus elementos.

Debo decir que durante el tiempo que he dedicado a elaborar la tesis doctoral y, posteriormente y sobre ella, este libro, han aparecido diversos estudios tanto sobre temas de seguridad pública, y específicamente sobre temas policiales, como sobre cuestiones de derecho foral navarro. En los últimos años se ha multiplicado el interés por estudiar el papel y la organización de los cuerpos policiales, especialmente desde las reformas exigidas por nuestro ordenamiento constitucional, y ha aumentado notablemente el número de autores y publicaciones sobre esta materia. Asimismo, y a partir del Amejoramiento del Fuero de 1.982, se ha impulsado la investigación sobre el derecho público de Navarra, y empieza a poder contarse con fuentes adecuadas para su estudio. Para elaborar esta obra me han servido de gran ayuda unos y otros trabajos, la mayor parte de los cuales aparecen citados entre la bibliografía empleada.

Finalmente, quiero agradecer aquí la colaboración que obtuve del Departamento de Presidencia e Interior del Gobierno de Navarra, que me permitió el acceso a su Archivo General y a diversas fuentes documentales, y en concreto a su Consejero D. Aladino Colín que ordenó la publicación de esta obra. Asimismo quiero agradecer expresamente la colaboración que, en diversa medida, me prestaron Martín Turrado Vidal, Luis López Lazcano, José María Ongay Terés (Cabo de la Policía Foral), Marino Ongay Liberal (Oficial de la Policía Foral retirado), y Ricardo Olabegoya Venturini, entre otros; especialmente debo agradecer la ayuda recibida del director de la tesis, profesor González Navarro, y de los miembros del Tribunal que la juzgó por su benevolencia al calificarla con un apto "cum laude".

Primera parte

EL SISTEMA ESPAÑOL DE SEGURIDAD PÚBLICA

1. POLICÍA, ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD PÚBLICA

1.1. LA POLICÍA

1.1.1. Introducción

El término "policía" tiene en castellano, y en otras lenguas, un significado amplio, incluso significados diversos, que obliga iniciar este trabajo por la precisión de conceptos.

En el lenguaje coloquial, nos referimos al hablar de "la policía" a los órganos administrativos que se encargan del mantenimiento del orden público y la persecución de la delincuencia y que habitualmente están integrados por agentes armados. En lenguaje jurídico administrativo la misma expresión tiene un doble significado; por una parte, puede referirse también a los citados órganos administrativos (si bien la denominación más correcta es la de "Cuerpos de Policía" o "Fuerzas de Policía"), y por otra, a uno de los modos de actividad de la Administración Pública.

Estos dos sentidos de la expresión son paralelos en líneas generales con la definición que nos da el Diccionario de la Real Academia; en su primera acepción, policía es "el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno". En la segunda, es el "cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas".

Para el presente trabajo interesa el estudio de la policía en un sentido subjetivo, es decir, de los Cuerpos de Policía, pero conviene empezar prestando alguna atención al concepto objetivo de policía, por un doble motivo: para diferenciar ambos conceptos, y al mismo tiempo, para comprender la relación existente entre ellos.

1.1.2. Definición de la policía

En el estudio de la actividad de la Administración Pública se ha hecho tradicional la clasificación que introdujo en España JORDANA DE POZAS[5], y que parte de la idea de que toda actuación administrativa supone una intervención del Estado para asegurar la satisfacción de necesidades públicas. Según JORDANA, la Administración interviene de tres modos:

[5] Luis JORDANA DE POZAS, "Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo", Revista de Estudios Políticos núm. 48, Madrid 1.949.

a) Poniendo límites a la actividad de los particulares con el fin de mantener el orden público (actividad de policía).

b) Asumiendo directamente la satisfacción de necesidades públicas, con exclusión o en concurrencia con los particulares (actividad de servicio público).

c) Protegiendo o promoviendo las actividades, establecimientos o riquezas de los particulares que se estimen de utilidad general, siempre que no se utilice la coacción o se creen servicios públicos (actividad de fomento).

Esta distinción tripartita es clásica en la doctrina administrativa española, aunque no es aceptada hoy con unanimidad y otros autores ofrecen clasificaciones distintas[6]. Con todo, en la mayoría de las clasificaciones al uso aparece un ámbito de actuación administrativa que se suele denominar "policía", o también "policía administrativa". A la hora de definir esta actividad en la doctrina se oponen dos posturas distintas: unos autores consideran que la policía está al servicio del interés público, mientras que otros la fundamentan de modo insuperable en el orden público.

La doctrina más clásica incluye en su definición de la policía la referencia al orden público. Según OTTO MAYER, la policía es la "actividad del Estado que tiene por fin la defensa del buen orden de la cosa pública mediante los recursos del poder de

---

[6] Fernando GARRIDO FALLA ("Tratado de Derecho Administrativo", Centro de Estudios Constitucionales, tomo II de la séptima edición, Madrid, 1.985) propone la siguiente: a) Actividad de coacción: la que realiza la Administración para obligar a los particulares a una determinada conducta (incluye la actividad de policía y las prestaciones obligatorias de los particulares); b) Actividad de estímulo o persuasión; y c) Actividad de prestación (incluye el servicio público, las prestaciones de la Administración a los particulares y la actividad de gestión económica).

Juan Miguel DE LA CUÉTARA ("La actividad de la Administración", Editorial Tecnos, Madrid, 1.983) propugna la distinción que sigue: a) Intervenciones que afectan a la libertad, mediante potestades que inciden sobre las actividades humanas. A su vez se pueden subdividir en las actividades de policía, fomento y servicio público; y b) Intervenciones que se producen sobre la propiedad, y que también se dividen en tres clases: dominio público, limitación de los bienes privados y "orientación" de bienes privados no demaniales de la Administración.

Francisco GONZÁLEZ NAVARRO ("Programa de Derecho Administrativo Español, Común y Foral de Navarra", Pamplona, 1.984) divide las actividades de la Administración del siguiente modo:

a) Actividad planificadora.
b) Actividad de mando o dirección.
c) Actividad de control.
d) Actividad de información.
e) Actividad legitimadora (autenticadora y registral).
f) Actividad de fomento.
g) Actividad de prestación o servicio público.
h) Actividad empresarial.

La actividad que otros autores incluyen bajo la denominación de policía queda aquí repartida entre la actividad de mando y la actividad de control.

Finalmente, José Ramón PARADA VÁZQUEZ ("Derecho Administrativo (Parte General)", Marcial Pons, Madrid, 1.989), acepta la clasificación de JORDANA, pero explica que las tres formas clásicas de actividad (policía, fomento y servicio público) no agotan la realidad de la actividad de la Administración española, por lo que añade la actividad administrativa sancionadora, separándola de la policía por cuanto no supone limitación de derechos sino reacción contra conductas antijurídicas, y las actividad arbitral de la Administración, mediando entre intereses y derechos de los particulares. Ambos tipos de actividad tendrían una naturaleza cuasi-judicial.

Por otro lado, PARADA advierte que junto a la actividad exterior de la Administración, concretada en las formas descritas, existe con carácter previo una actividad interior o reflexiva, que es la actividad de organización y reforma de la propia Administración.

la autoridad contra las perturbaciones que las existencias individuales pueden ocasionar"[7]. Para MERKL, es "aquella actividad administrativa que mediante amenaza o el empleo de la coacción persigue la previsión o desviación de los peligros o perturbaciones del orden"[8]. En la doctrina española encontramos definiciones similares en autores como POSADA[9] o DE LA CUETARA[10].

La otra línea doctrinal basa la noción de la policía en el interés público, entendiendo que el concepto clásico de orden público ha quedado desfasado y ya no es posible fundamentar la idea de policía en él. Según MONCADA, es policía "la actividad administrativa de limitación que subordina el ejercicio de los derechos individuales y el desarrollo de las relaciones jurídicas a la intervención singular y transitoria en ellos de un elemento de control administrativo para verificar su adecuación a las exigencias del interés público"[11]. Y para GARRIDO FALLA, es "aquella actividad que la Administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades que, por razones de interés público, limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos"[12].

A través de las definiciones expuestas, se pueden extraer dos ideas en las que coinciden todos los autores y que forman parte del concepto de policía: a) Se trata de una actividad de limitación de los derechos individuales[13]. b) Es una actividad que la Administración puede realizar, llegado el caso, de forma coactiva.

La cuestión de cual es el fundamento de la actividad de policía, si el orden o el interés públicos, requiere un examen de la evolución que ha sufrido este concepto.

1.1.3. Evolución histórica del concepto de policía.

Como indica MONCADA, la policía hace referencia siempre al Poder público[14]; de ahí que cada tipo de Estado (o de organización política), tiene un determinado tipo de policía. Los autores suelen arrancar la historia de la policía en el siglo XV, época de nacimiento del Estado moderno. MONCADA, sin embargo, hace observar que ya en la Roma imperial se atribuyó un poder ilimitado de dominación al Príncipe, expresado en

---

[7] Otto MAYER, "Derecho Administrativo alemán", Editorial Depalma, Buenos Aires, 1.950; página 8 del tomo II.

[8] Adolf MERKL, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editora Nacional, México, 1.980.

[9] Adolfo POSADA, en "Idea jurídica y legal de la policía de seguridad en el Estado", publicada en la Revista General de Legislación y Jurisprudencia de 1.897, página 271, define del siguiente modo la policía: "Tarea del Gobierno que se endereza a condicionar por acción expresa del Poder, la armonía jurídica de las relaciones humanas, procurando además evitar o remover todo obstáculo que ceda en perjuicio de la tranquilidad del Estado".

[10] DE LA CUÉTARA, en "La actividad..." ya citada, expone la siguiente definición: "Área de actuación administrativa, aquella en la que la Administración goza de potestades capaces de limitar las iniciativas particulares (en el ejercicio de su libertad) a partir de su fundamentación en un concepto jurídico de orden público".

[11] Alberto MONCADA LORENZO, "Significado y técnica jurídica de la policía administrativa", en Revista de Administración Pública núm. 28, de 1.959, página 117.

[12] GARRIDO FALLA, "Tratado..." citado, página 171.

[13] Carlos GARCÍA OVIEDO, en "La noción de policía en el nacionalsocialismo alemán", publicado en la Revista General de Legislación y Jurisprudencia núm. 174, de 1.943, llega a la conclusión de que en los Estados donde no se reconocen los derechos individuales, como en la Alemania nazi, no existe propiamente actividad de policía (aunque vulgarmente se le considere el paradigma de Estado "policiaco").

[14] MONCADA LORENZO, "Significado..." ya citado, página 67.

el principio "Quidquid principis placuit". También en tiempos de Carlomagno se habla del "ius policei" como potestad del Príncipe independiente de cualquier pacto con el pueblo.

El nacimiento reconocido de la policía se sitúa junto al advenimiento de los Estados nacionales. Los príncipes del siglo XV, influidos por las ideas de MARSILIO DE PADUA, OCCAM y MAQUIAVELO reclaman la independencia del poder temporal respecto del poder espiritual encarnado por el Papa, y poco después la Reforma atribuirá todos los poderes al Príncipe[15]. La centralización administrativa y la creación de los ejércitos permanentes refuerzan el poder de los príncipes, que deja de fundamentarse en el pacto con el pueblo, y se comienza a reclamar la idea de soberanía. La ley se va a considerar como emanación del poder soberano, y los súbditos se hallarán en una situación de total dependencia del Príncipe. En esta coyuntura se empieza a hablar del "ius polizei" como derecho y deber del soberano de procurar coactivamente la felicidad de sus súbditos. Este derecho no tiene límites y se realiza habitualmente mediante reglas de policía, dirigidas por el soberano a los funcionarios sin que supongan ninguna garantía para los súbditos ni puedan apoyar en ellas pretensión alguna ante los tribunales. En este período, la policía equivale a toda la actividad estatal; únicamente se considera excluida la potestad que pueda tener el Príncipe en asuntos religiosos.

En la evolución posterior, el concepto de policía se restringe, ya que se va separando la Justicia de la Administración, sometiéndose la primera al Derecho escrito, mientras la segunda permanece en manos del Príncipe; progresivamente se irán considerando como materias separadas a los Negocios Extranjeros, la Hacienda y la Guerra. Por lo tanto, queda como materia propia de la policía la Administración interior del Estado, aunque su definición no tiene límites muy precisos, sobre todo respecto a la Justicia.

Pese a la tendencia a delimitar la policía, se trata de un concepto muy amplio; engloba toda la actividad encaminada a la ordenación y reglamentación de la vida por razones de interés general y bienestar de la nación, y se traduce en un acusado intervencionismo del poder real en la vida privada de los súbditos, imponiendo limitaciones a su libertad y propiedad. Tomás VALERIOLA definía a fines del siglo XVIII del siguiente modo a la policía[16]:

> "La Policia es la ciencia de gobernar los hombres, contribuyendo á sus prosperidades; y el arte de llenarles de felicidades, en quanto es posible, y deben serlo según el interes general de la Sociedad.
>
> La Policia, considerada en sus operaciones ordinarias, consiste en mantener el orden, vigilar sobre las necesidades comunes de los Ciudadanos; dar providencias para impedir quanto puede turbar la paz, y tranquilidad que deben gozar; prescribirles las

[15] Sigo aquí sobre todo la exposición histórica que hace MONCADA en la obra ya citada, páginas 73 y siguientes.

[16] Tomás VALERIOLA, "Idea general de la policía ó Tratado de Policía", Valencia, 1.798-1.805. Edición moderna del Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1.977, página 9. Como advierte JORDANA DE POZAS en la presentación de la obra, se trata de una versión fragmentaria del "Tratado de Policía" de Nicolás DELAMARE (1.639-1.723), uno de los diversos tratados de "ciencia de la policía" que se elaboraron hacia el siglo XVII, y que trataban predominantemente sobre las materias y servicios de contenido técnico o económico de tal ciencia, que en ese tiempo equivalía a ciencia del gobierno.

> reglas que deben seguir; observar á los que por su conducta, ú olvido de sus obligaciones, pueden perjudicar á los otros; detener, corregir, y reprimir los abusos y desórdenes; precaver los delitos; no omitir diligencia para que los delinqüentes no escapen al castigo que merecen; separar de la sociedad, á los que pueden causar daño; hacer á todos sin distinción de empleo, estado y fortuna, la mas exâcta, y pronta justicia; y concederles los auxílios, protección y alivios que necesiten, y que es posible facilitarles".

Con estas características, y como indica NIETO[17], la policía se sujeta a una burda instrumentalización ideológica en beneficio del poder. El Príncipe justifica ante los súbditos su poder absoluto alegando que es el medio para asegurar su felicidad; la policía se convierte en un instrumento dócil al servicio del monarca. La consecuencia de todo ello fue la actitud de progresiva reticencia de los ciudadanos ante el poder político, según se iba haciendo más incómodo el peso del yugo policial.

En reacción contra el sistema absolutista, la Ilustración afirmará que el cuidado de la felicidad del individuo le pertenece a él mismo, y no al Estado. Por lo tanto, no se puede emplear la coacción característica del poder para procurar el bienestar social. En frase de Federico el Grande, "cada uno tiene derecho a ser feliz a su manera". De ahí que la revolución liberal de los siglos XVIII y XIX proclame el libre juego de la iniciativa privada y que el Estado se cuide de no intervenir en la esfera privada. La intervención estatal en los derechos individuales de libertad y propiedad se considera odiosa y sólo se permite cuando una ley formal así lo prevé; esa intervención se limita a asegurar el mantenimiento de los supuestos materiales sobre los que descansa el libre mecanismo de las fuerzas sociales. La justificación para el empleo de la coacción se hace depender de la existencia de un peligro para el orden público, entendido éste en un sentido material.

En la época liberal se considera como policía a la actividad que limita los derechos de los particulares en cuanto su ejercicio puede afectar al orden público; se excluye del concepto lo que se denomina "policía del bienestar", limitándolo a la estricta "policía de seguridad". Además, se pierde su carácter discrecional y recibe un contenido y unos límites precisos por la ley, adquiriendo así un carácter más jurídico. A lo largo del siglo XIX se dictan distintas leyes de seguridad y orden público, mientras que al mismo tiempo los actos de policía van siendo progresivamente controlados por los Tribunales de Justicia.

Este concepto aparentemente tan claro de la policía no lo es tanto en realidad, y por varias razones; en primer lugar, como señala MONCADA, es difícil que un concepto pierda de golpe todo el lastre de contenido que ha albergado durante mucho tiempo, y por ello se conserva el vocablo de "policía" para designar cierta actividad intervencionista del Estado en materia de gestión privada, como ferrocarriles, minas, etc., donde su propósito no es tanto conservar el orden como velar por las exigencias del interés público[18]; por ello, algunas de las intervenciones de la Administración no quedan explicadas por la mera idea de orden público. Según indica NIETO, se produce un divorcio entre las interpretaciones de los autores ilustrados y la realidad de las prácticas

---

[17] Alejandro NIETO, "Algunas precisiones sobre el concepto de policía", publicado en Revista de Administración Pública núm. 81, páginas 45 y siguientes.
[18] MONCADA, "Significado..." ya citado, página 48.

policiales[19]. Por otra parte, en los períodos reaccionarios del siglo XIX la policía va a ser el instrumento para mantener al pueblo en orden y tranquilo, disuadiéndole de alterar el estado de las cosas[20]. En vez de ser el instrumento de defensa del pueblo, como se concibe en la teoría, es una defensa del poder contra el pueblo. Durante un largo período, los autores liberales se hallaron en una situación contradictoria que no ayudaba a explicar coherentemente el concepto de policía.

Los autores de fin del siglo XIX y principios del actual resolvieron las contradicciones expuestas afirmando que lo que caracteriza a la policía no es su objetivo ni su motivación, sino su forma de actuar. Hay actividad de policía cuando se utiliza la coacción para restringir la esfera de libertad de los individuos, al margen de los fines.

La crisis del concepto de policía se acrecienta en el siglo XX. A raíz de las dos guerras mundiales, la actividad de la Administración se multiplica y debe ser dotada de poderes exorbitantes. Nuestra época se caracteriza por un acusado intervencionismo estatal y una expansión de la reglamentación de los más diversos aspectos de la vida y actividad de los ciudadanos. Los límites entre necesidades públicas y necesidades privadas se hacen confusos, y se llega a hablar del "Estado nodriza".

Nuestra época consolida la distinción entre policía general y policías especiales, que arranca del siglo pasado. Las policías especiales se van creando con la expansión del intervencionismo administrativo, al ir apareciendo materias con una reglamentación y características peculiares: policía minera, forestal, sanitaria, de la circulación, del medio ambiente, etc. La policía general queda como concepto residuario que se conecta más directamente con la idea de orden público material; por ello, se habla también de ésta como "policía de seguridad" en sentido estricto.

1.1.4. Concepto actual de policía.

Como queda dicho, hoy la doctrina debate sobre si el orden público sigue siendo el fundamento de la actividad de policía, o si debe sustituirse esa idea por la de interés público. Para GARRIDO FALLA, el concepto del orden público es contingente y variable, y depende en cada momento de las concepciones dominantes acerca de los fines del Estado[21]. Cuando el Estado era abstencionista, el orden público se limitaba a la tranquilidad en la calle, y la policía administrativa no podía sino ser una policía de seguridad. Posteriormente se amplía la intervención estatal, y por ello se crean numerosas policías especiales; lo que justifica el empleo de medidas coactivas son nuevos aspectos del interés público.

En nuestro Derecho positivo este cambio de actitud se refleja en el Reglamento de Obras y Servicios de las Corporaciones Locales de 1.953 (que sigue vigente) el cual, en su artículo primero, autoriza a los Ayuntamientos a intervenir la actividad de los administrados no sólo en ejercicio "de la función de policía, cuando existiera perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o

[19] NIETO, "Algunas precisiones...", ya citada, página 84.
[20] NIETO, "Algunas precisiones...", ya citada, página 54.
[21] GARRIDO FALLA, "Tratado..." citado, página 176.

moralidad ciudadanas" (número 1 del citado artículo), sino también en otra serie de materias distintas del orden público[22].

Por lo expuesto, el concepto de policía puede ser definido a través de las siguientes notas: a) Es un modo de actividad de la Administración Pública; b) Es una actividad limitadora de los derechos de los particulares; c) El motivo de la limitación es la verificación de la adecuación de la actividad del particular al interés público; y d) Puede aparejar, en su caso, el ejercicio de la coacción sobre el particular.

1.1.5. La policía en sentido subjetivo.

Hasta aquí he expuesto la noción de policía como una actividad limitadora de la Administración. Según GARRIDO FALLA, ésta es la única manera de individualizar el concepto, ya que se trata de una actividad que emana indistintamente de los diferentes órganos administrativos[23]. Pero dentro del complejo orgánico que constituye a la Administración Pública, hay unos servicios a los que por antonomasia se les conoce como "policía". Lo correcto, según el mismo autor, es hablar de "fuerzas de policía", y que son "aquellos servicios que monta el Estado, sobre la base de Cuerpos armados, para asegurar coactivamente el cumplimiento del ordenamiento jurídico".

La doctrina, que suele ser bastante parca al considerar estos temas, no se ha puesto de acuerdo en una denominación común para esos órganos o servicios. Mientras

---

[22] En concreto, para asegurar "el abasto de los artículos de consumo de primera necesidad, la calidad de los ofrecidos a la venta, la fidelidad en el despacho de los que se expendan a peso o medida, la normalidad de los precios y la libre competencia entre los suministradores y vendedores" (número 2), "en el orden del urbanismo" (número 3), en los servicios que utilizan bienes de dominio público (número 4), y en los demás autorizados por la ley (número 5).

DE LA CUÉTARA ("La actividad...", ya citada), por el contrario, afirma que el interés público es un elemento demasiado genérico e impreciso para apoyar en él unas potestades que, como todas las limitadoras, deben estar expresamente tasadas en el ordenamiento y deben interpretarse restrictivamente. La mayoría de las actividades particulares pueden afectar al interés público, y por ello pueden ser subvencionadas o estimuladas, pero la actividad de policía debe de plantearse en otros términos, afirma. Por ello, la policía se define por su finalidad, el orden público; el juez puede limitarla mediante la institución de la desviación de poder. El único punto de referencia que existe para DE LA CUÉTARA para basar la actuación de la Administración en un título expreso es la definición legislativa del orden público. Si la definición legislativa del orden público es imprecisa, será éste un concepto jurídico indeterminado, pero determinable por el juez en cada caso concreto.

Distingue DE LA CUÉTARA entre lo que se denomina policía general o de seguridad y las policías especiales. Señala que para la doctrina liberal clásica existía una sumisión general de los ciudadanos a las autoridades públicas, origen de una cláusula general que permitía la intervención de éstas; en un Estado de Derecho no es posible aceptar tal cláusula, sino que la Administración únicamente puede intervenir para la defensa del orden público según las potestades que le otorgue el ordenamiento. Las policías especiales, afirma, son áreas donde la Administración posee títulos distintos al orden público para intervenir, aunque la forma de actuación sea similar tratándose de mantener un orden establecido en ciertas instituciones.

A pesar de los argumentos de DE LA CUÉTARA, me inclino a admitir los de GARRIDO o MONCADA. Pocos aspectos de la vida de los ciudadanos escapan hoy a una u otra forma de control de la Administración, y en la mayor parte de los casos por motivos distintos del estricto orden público. En estos casos, además, es frecuente que no haya una habilitación legal expresa (se suele ver sustituida por una autohabilitación por vía reglamentaria) o que la ley la haga de modo impreciso y genérico. Si la idea de interés público es para DE LA CUÉTARA demasiado vaga para basar en ella la policía administrativa, hay que afirmar que la de orden público es demasiado estrecha; por otra parte, la amplitud de la noción de interés público no equivale a una actividad administrativa sin límites; el juez también puede en cada caso definir el interés público.

[23] GARRIDO FALLA, "Tratado..." citado, página 187.

GARRIDO FALLA habla de "fuerzas de policía", otros se refieren a ellos como "cuerpos de policía"[24]; durante el régimen franquista se utilizaba habitualmente la expresión "Fuerzas de Orden Público", y así aparecía en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado[25]; la Ley de Orden Público de 1.959 les denomina "Fuerzas de Seguridad del Estado"; en el artículo 104 de la Constitución de 1.978 se acoge la denominación de "Fuerzas y Cuerpos de Seguridad"; en el artículo 149 del mismo texto constitucional se habla de "la creación de policías por las Comunidades Autónomas"; y finalmente, en la vigente Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, artículo segundo, se habla de "Cuerpos de Policía". Las Naciones Unidas, en la resolución 169/34 de 1.979 de su Asamblea General acuñan esta expresión: "funcionarios encargados de hacer cumplir la ley".

En este trabajo voy a utilizar preferentemente la denominación de "Cuerpos de Policía", ya que entiendo que ninguna de las denominaciones es totalmente exacta, y ésta tiene la virtud de acercarse más al lenguaje coloquial sin ser técnicamente incorrecta.

1.1.6. Caracteres de los Cuerpos de Policía.

Como he apuntado antes, la actividad de policía no es ejercida únicamente por los Cuerpos de Policía. Hay una multitud de órganos administrativos que realizan tareas propias de tal tipo de actividad. Por otra parte, los Cuerpos de Policía no realizan únicamente funciones encuadradas en la actividad de policía, sino también otras distintas: averiguación de delitos (policía judicial), auxilio a los ciudadanos, etc. Hay que separar, pues, claramente ambos conceptos, objetivo y subjetivo, de policía. ¿Qué es lo que identifica a los Cuerpos de Policía?

Como explica GARRIDO FALLA, las fuerzas de policía tienen una misión de ejecución material, siendo sus funcionarios agentes de ejecución[26]. En última instancia, lo que caracteriza a los Cuerpos de Policía es el empleo de la fuerza, de la violencia. El Estado moderno como principio básico, reserva la utilización de la fuerza. En épocas históricas remotas, era el individuo quien hacía uso de la fuerza para imponer su derecho, con lo cual únicamente los más fuertes podían lograr que se les respetara[27]. Avanzando en la historia, la defensa del Derecho se la atribuyeron los señores feudales, quienes se reservaban el uso de la violencia y se rodeaban de huestes armadas. Posteriormente, son los municipios quienes ejercen esa función, y finalmente el Estado la reclama para sí en régimen de monopolio[28]. En esta situación, el individuo que

---

[24] Recaredo FERNÁNDEZ DE VELASCO, "La noción de policía", en la Revista General de Legislación y Jurisprudencia de 1.927, página 760.

[25] En esta Ley Fundamental se consideraba a las Fuerzas de Orden Público como parte de las Fuerzas Armadas, aunque es dudoso que pudieran considerarse incluídas todas las fuerzas que figuraban como dependientes en última instancia del Ministerio de la Gobernación en la Ley de Orden público, que además del Cuerpo General de Policía, la Policía Armada y la Guardia Civil mencionaba a "las demás unidades de Seguridad y Vigilancia o Somatenes de carácter nacional, regional, provincial o municipal y fuerzas auxiliares".

[26] GARRIDO FALLA, "Tratado..." citado, página 187.

[27] FERNÁNDEZ DE VELASCO, "La noción...", páginas 762 y siguientes. Afirma este autor que en esas épocas, en lugar de ser el derecho la medida de la fuerza, era la fuerza la medida del derecho.

[28] Max WEBER en "El político y el científico", Alianza Editorial, Madrid, 1.969, pág. 83, afirma que "Estado es aquella comunidad humana que dentro de un determinado territorio reclama con éxito para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás

pretende que se respete su derecho no puede imponerlo por la fuerza contra otros, sino que debe acudir a la autoridad establecida por el Estado (judicial o administrativa, según los casos) para exigirlo. Si la pretensión es justa, es el Estado, a través de sus agentes, quien la impondrá por la fuerza, si ésta se hace precisa. El particular no puede realizar por sí mismo su derecho, y si acude a la fuerza para hacerlo puede incurrir en un delito que será castigado por el Estado[29]. Únicamente en el caso de una agresión violenta e ilegítima puede, excepcionalmente, reaccionar el particular por medio de la fuerza para defenderse, y aún así, de modo proporcional y solo hasta donde sea necesario para repeler la agresión[30]. Por el contrario, el Estado puede utilizar la fuerza no sólo para defenderse, sino también agresivamente para imponer el cumplimiento de una obligación. El monopolizar el uso de la violencia en el Estado tiene como objetivo conseguir la paz entre los particulares; en otras palabras, superar la "ley de la selva", la violencia continua entre los individuos.

El Estado ejerce, pues, la fuerza, tanto frente al exterior, ante los enemigos que le amenazan más allá de sus fronteras, como internamente frente a los individuos que se resisten a su autoridad. En el primer caso utiliza a las Fuerzas Armadas, en el segundo a los Cuerpos de Policía. Históricamente, sin embargo, esta distinción entre Ejército y Policía no ha estado tan clara. Inicialmente, los poderes públicos organizan fuerzas armadas utilizadas para ambas finalidades. Con posterioridad se va produciendo una especialización entre los diversos cuerpos armados, ya que las técnicas que deben utilizar no son las mismas (especialmente cuando los súbditos se convierten en ciudadanos titulares de unos derechos fundamentales), pero la separación completa entre fuerzas militares y policiales no se ha llevado a la práctica en todos los países de modo radical.

La existencia de los Cuerpos de Policía se justifica, por tanto, en la necesidad del poder público de contar con unos órganos que, llegado el caso, apliquen la fuerza. Aunque en una sociedad medianamente civilizada los ciudadanos acostumbran a cumplir de forma espontánea la mayor parte de sus deberes, el Estado debe prever que en algunos casos deberá recurrir a la violencia; una violencia sometida, claro está, a los principios previamente establecidos en el ordenamiento jurídico.

Las funciones que se atribuyen habitualmente a los Cuerpos de Policía son las que pueden llevar aparejada la utilización de la fuerza. Es obvio que durante la mayor parte del tiempo los funcionarios de los Cuerpos de Policía no actúan violentamente; gran parte de su labor tiene un carácter preventivo: vigilancia, patrulla, etc., y la mera presencia de los agentes de Policía resulta disuasoria para quien pudiera convertirse en posible objeto de la fuerza policial; en muchos casos, la simple orden dictada por el funcionario de Policía bajo amenaza de ejecución material hace innecesaria ésta; pero en todos los casos si se encomienda una determinada tarea a los Cuerpos de Policía es en la previsión de que en un momento dado puede ser necesario vencer por la fuerza una resistencia física.

---

asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del derecho a la violencia".

[29] La realización arbitraria del propio derecho está tipificada como delito en el artículo 337 de nuestro Código Penal.

[30] La legítima defensa constituye una eximente regulada en el artículo 8,4 del Código Penal, pero para ser apreciada se exigen tres requisitos: agresión ilegítima, necesidad racional del medio empleado y falta de provocación suficiente por parte del defensor.

Esta característica de los Cuerpos de Policía es origen de la sustancial diferencia que hay entre ellos y la actividad de policía (en el sentido objetivo antes explicado), y al mismo tiempo muestra la relación entre ambos conceptos: a) las funciones de los Cuerpos de Policía no coinciden con la actividad de policía, pues la mayor parte de esta actividad puede realizarse por órganos administrativos que no necesitan estar preparados para el uso de la fuerza (por ejemplo, la concesión de autorizaciones); b) los Cuerpos de Policía, como he dicho antes, realizan además otras funciones que no se hallan dentro del concepto objetivo de policía, pero que les son atribuidas en virtud de su preparación para hacer frente a resistencias violentas, como la policía judicial (que no consiste en limitar derechos, sino en averiguar la comisión de los delitos y en asegurar a los delincuentes, y que reviste cierta peligrosidad que aconseja que sean agentes de Policía quienes la realicen), o por otros motivos prácticos; y c) no es posible una actividad de policía que no esté respaldada por la posibilidad de imponer a los particulares la limitación de sus derechos, por medio de la coacción directa si no hay otro remedio; la actividad de policía, pues, requiere de la existencia de los Cuerpos de Policía.

Junto a esa primera nota característica de los Cuerpos de Policía, se pueden señalar las siguientes:

a) Sus agentes suelen portar armas y están entrenados para hacer uso de ellas si llega el caso. La fuerza que pueden ejercitar es la del Estado, y ésta debe prevalecer frente a cualquier resistencia que le haga un particular, por muy violenta que sea. Por ello, los Cuerpos de Policía deben estar dotados de medios materiales que les permitan imponerse en cualquier eventualidad.

b) Son cuerpos fuertemente jerarquizados y en los que se establece una especial disciplina. Esta disciplina, superior a la que se exige normalmente en otros ámbitos de la Administración, y que llega a aproximarse a la propia de las instituciones militares, debe servir para una actuación eficaz y precisa y una exacta medida del uso de la fuerza. Los márgenes de error en la actuación de los Cuerpos de Policía deben reducirse al mínimo teniendo en cuenta que los medios utilizados por ellos pueden poner en peligro valores tan fundamentales como la vida o la integridad física de las personas.

c) Son Cuerpos habitualmente uniformados. El uniforme tiene una doble función: sirve tanto de advertencia al posible infractor de la ley (función preventiva y disuasoria) como para informar a la generalidad de los ciudadanos de la legitimidad que asiste a los agentes de Policía para actuar de forma contundente si es necesario.

La caracterización que he hecho de los Cuerpos de Policía, basada sobre todo en el ejercicio del monopolio estatal de la violencia, no es muy habitual en la doctrina. Raramente se hace referencia a este aspecto cuando se trata el tema de los Cuerpos de Policía, tanto a nivel científico como informativo o de divulgación, sino que la atención se suele centrar en otras cuestiones; la misma Constitución por toda definición de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece en su artículo 104 que tienen la misión de "proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana". El Preámbulo de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad indica su propósito de ser "el inicio de una nueva etapa en la que destaque la consideración de la Policía como un servicio público dirigido a la protección de la comunidad, mediante

la defensa del ordenamiento democrático", y también en el mismo preámbulo señala que "a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se ejerce el monopolio, por parte de las Administraciones Públicas, el uso institucionalizado de la coacción jurídica, lo que hace imprescindible la utilización de armas por parte de los funcionarios de Policía"; en cambio esta Ley Orgánica en su articulado únicamente alude a las funciones de protección de derechos y libertades y a la seguridad ciudadana para definir a los Cuerpos de Policía[31]. La doctrina insiste casi exclusivamente en la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos al comentar la normativa sobre la materia, olvidando el aspecto más definidor de la naturaleza de los Cuerpos de Policía. La protección de los derechos fundamentales es algo que desborda la simple actuación de los Cuerpos de Policía; la misma Constitución vincula expresamente a "todos los poderes públicos" a esos derechos y libertades en su artículo 53.1, y a través de sus disposiciones encomienda de un modo u otro su protección a las más diversas instituciones (Poder Judicial, Defensor del Pueblo, Tribunal Constitucional, etc.). Si queremos hallar notas definidoras de los Cuerpos de Policía que nos permitan distinguirlos de otras instituciones, debemos referirnos a la utilización de la fuerza.

La precaución que tienen tanto el legislador como la doctrina y que les impulsa a referirse a la protección de derechos y libertades cada vez que se toca el tema de los Cuerpos de Policía tiene un origen históricamente fundado; los Cuerpos de Policía han sido utilizados, y son utilizados hoy, como el instrumento más efectivo de los regímenes autoritarios, e incluso como instrumento de poder también en los sistemas democráticos; en ocasiones complementan la acción de las fuerzas armadas para reprimir violentamente la disidencia y asegurar la permanencia de un sistema político. En tales circunstancias, los Cuerpos de Policía se transforman en instrumento de represión, tortura e incluso exterminio del adversario político, dando al ciudadano un tratamiento de enemigo y no de sujeto a quien servir. A lo largo de la Historia las épocas y lugares en que la Policía se ha utilizado de tal forma han sido, por desgracia, mucho más abundantes que los casos contrarios. De ahí el recelo generalizado que existe entre los ciudadanos hacia los Cuerpos de Policía en determinadas situaciones históricas. La imagen negativa que les acompaña obliga a autoridades y tratadistas a insistir sobre el carácter de servicio a la comunidad que tienen los Cuerpos de Policía y su misión de defender los derechos humanos y los principios democráticos. Esta costumbre no es exclusiva de nuestro país ni de nuestro tiempo, pero hay que reiterar que una consideración técnico-jurídica de los Cuerpos de Policía obliga a dirigir la atención también en otro sentido.

1.2. ORDEN PÚBLICO, SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD CIUDADANA.

En los apartados anteriores me he referido ya al orden público, a veces considerado como el motor de la actividad de policía, y a la seguridad pública, cuyo

[31] Un ejemplo totalmente contrario nos lo da la Ley de Agentes de la Policía Federal de 3 de junio de 1.976 de la República Federal de Alemania. Esta Ley define a los funcionarios ejecutivos de policía a los que resulta de aplicación como "aquellos agentes a los que se les encomienden tareas policiales y los agentes autorizados para la aplicación de violencia". Hay que señalar que los alemanes distinguen entre policía ejecutiva (Vollzugspolizei) y policía administrativa (Verwaltungspolizei), siendo la primera la aludida en la citada Ley y que consta de agentes armados.

Recojo la traducción de la mencionada Ley que se contiene en la "Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado" editada por la Secretaría General del Congreso de los Diputados.

mantenimiento se atribuye en la Constitución a los Cuerpos de Policía. Aunque estas expresiones se manejan profusamente tanto en el ámbito coloquial como en lenguaje jurídico, demasiado a menudo su significado queda confuso, pues con la misma expresión a veces los autores se refieren a cosas diferentes. Por todo ello, es indispensable precisar estos conceptos antes de abordar el estudio que me ocupa en torno al sistema de seguridad pública. Además es importante esta precisión en la actualidad, ya que tras la Constitución de 1.978 "para definir la misión de los Cuerpos de Policía se ha abandonado el concepto de orden público que queda sustituido ahora por el de seguridad pública o seguridad ciudadana"[32]; al mismo tiempo, se ha abandonado la denominación de "Fuerzas de Orden Público" para adoptar la de "Fuerzas y Cuerpos de Seguridad".

1.2.1. Los diversos conceptos de orden público.

Antes de buscar una definición del orden público hay que advertir que bajo la misma expresión se esconden como mínimo dos significados diferentes; en realidad, se puede decir que hay, al menos, dos conceptos diferentes de orden público. Los dos sentidos de "orden público" son los siguientes:

a) Orden público material o en sentido restringido, que consiste en una situación de orden exterior o tranquilidad, es decir, el mero orden en la calle, con ausencia de agresiones violentas o conductas que puedan suponer coacción o amenaza.

b) Orden público formal o en sentido amplio, concepto elaborado doctrinal y jurisprudencialmente que hace referencia al orden social general. En este sentido el orden público es una cláusula de cierre del ordenamiento jurídico, un criterio interpretativo que se pone en manos de los jueces para que puedan resolver en ultimo extremo. Este sentido tiene la referencia al orden público como límite a la voluntad de los particulares en los artículos 6 ó 1.255 del Código Civil, o como límite a la aplicación de las normas extranjeras en el artículo 12 del mismo texto.

La doctrina suele advertir sobre la dificultad de manejar este segundo concepto, ya que el orden público es un concepto plástico y contingente, que varía según las épocas y los países. Las primeras conceptualizaciones sobre el orden público lo relacionaban directamente con la ley imperativa. Tras la revolución liberal, se instaura un sistema político que ensalza la libertad individual y propugna el abstencionismo de la Administración. La ley, en este marco, se dirige sobre todo a asegurar la libertad y, por ello, primordialmente es permisiva. En algunos casos, sin embargo, se hace imperativa, ordenando o prohibiendo. En los casos en que excepcionalmente el Derecho positivo es imperativo su objetivo es defender los fundamentos del orden socio-económico imperante y su sistema de valores. El servicio de la ley imperativa a los fundamentos últimos del orden social implantado llevó a la confusión de aquella con el orden público[33].

Algunos tratadistas pretendieron identificar también ley imperativa con Derecho Público, pero esto se superó inmediatamente, ya que las normas imperativas se sitúan

---

[32] Carmen CHINCHILLA MARÍN en el prólogo a "Legislación sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad", Editorial Tecnos, Madrid, 1.986.

[33] Joaquín CALVO ÁLVAREZ, "Orden público y factor religioso en la Constitución española de 1.978", Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, 1.983. Páginas 30 y ss.

tanto en el campo del Derecho Público como del Derecho Privado[34]. La doctrina se lanzó entonces a la búsqueda de un concepto de orden público que abarcara tanto las normas imperativas del Derecho Público como las que disciplinan las relaciones privadas. En ese sentido, se manejaron como criterios distintivos de las leyes de orden público el interés general de la sociedad, la organización imprescindible para la sociedad, etc. Las teorías realizadas bajo el Estado liberal hacen crisis con él; la multiplicación de las normas y la creciente intervención del Estado hace peligroso identificar ley imperativa con orden público, por lo que se han buscado otras definiciones de éste.

Para algunos autores prima la idea de estado o situación de la sociedad. Según RANELLETTI el orden público es aquel estado general de la Sociedad en que el todo social y cada uno de sus miembros, en el desarrollo de sus fuerzas reconocidas y protegidas por el Derecho, están garantizados frente a toda lesión o amenaza de lesión que la ley consiente de sancionar como delito o como contravención[35]. Según esta concepción, pues, el orden público no se diferencia del orden que se establece a través del Derecho positivo, especialmente a través del Derecho Penal y Administrativo.

En la misma línea, SMITH define al orden público como "un status social establecido y condicionado por la voluntad formal de una comunidad jurídica, en función de su tradición histórica, sus convicciones éticas más arraigadas, sus costumbres y convencionalismos más generalizados, sus necesidades y exigencias más sentidas"[36].

La confusión de Derecho y orden público no es aceptada por VIRGA, según el cual "el orden público no se identifica con el ordenamiento jurídico, esto es, con el sistema normativo e institucional propio de un determinado Estado", sino que "se dirige a tutelar bienes y principios que no son tomados en consideración de modo específico por una norma jurídica, pero son considerados esenciales para el vivir civil de un determinado momento histórico"[37]. En el mismo sentido, añade BERNARD: orden público es "la organización social vista a través de la conciencia del juez que representa la conciencia jurídica media de la colectividad"[38].

La doctrina alemana suele definir el orden público como "el conjunto de reglas no escritas, cuyo cumplimiento según las concepciones sociales y éticas dominantes se considera como condición previa indispensable para una convivencia próspera y ordenada dentro de la comunidad"[39]. Por tanto, más que normas jurídicas, se trataría de valores éticos y sociales que la mayoría de la población reconoce como vinculantes. Esos valores pueden cambiar a lo largo del tiempo y ser distintos de un lugar a otro. Su límite está constituido por el ordenamiento jurídico positivo, cuyas normas no pueden

---

[34] Juan Carlos SMITH, "El orden público como concepto y como 'status' social", en la Revista de Derecho Español y Americano núm. 10.
[35] O. RANELLETTI, "La polizia di sicurezza", incluida en el Tratado de Derecho Administrativo de ORLANDO, Milán, 1.904.
[36] SMITH, "El orden público como..." citado, página 171.
[37] Pietro VIRGA, "La potestá di polizia", Giuffrè, Milán, 1.954.
[38] Paul BERNARD, "La notion d'ordre public en droit administratif", Librerie General de Droit et jurisprudence, París, 1.962.
[39] Expongo aquí la visión general que da sobre la misma JOSE LUIS CARRO en "Los problemas de la coacción directa y el concepto de orden público", Revista Española de Derecho Administrativo núm. 15, página 605.

violar. Esos valores, por tanto, quedan situados fuera de la estructura jurídico-normativa. Tal concepto sería, pues, metajurídico. Desde la misma doctrina alemana se critica la concepción de un orden público metajurídico; GÖTZ afirma que esos valores cuya aplicación es sentida como necesaria se garantizan, precisamente, a través de su conversión a normas jurídicas.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo hace la siguiente definición: "el orden público nacional está integrado por aquellos principios jurídicos, públicos y privados, políticos, económicos, morales e incluso religiosos, que son absolutamente obligatorios para la conservación del orden social en un pueblo y en una época determinada"[40]. Esa referencia a principios no solo jurídicos, sino también de otros órdenes, hace plantearse a CALVO la misma cuestión que se apuntaba antes: ¿es el orden público un concepto metajurídico?. Para este autor, se trata de una noción estrictamente jurídica. Esos otros principios sociales, morales, etc., se integran en ella en tanto en cuanto son asumidos por el Derecho; "el orden público es una noción en la que se sintetiza la unidad del Derecho, con toda su fuerza dinámica hacia la consecución del orden social justo"; "el orden público salvaguarda y hace valer las 'esencias fundamentales de las instituciones jurídicas', y, para realizar esa función, opera en el ámbito de los principios jurídicos. Sin embargo, no es un principio más. Si los principios jurídicos dan unidad al ordenamiento jurídico, el orden público -principio de principios- armoniza y jerarquiza esos principios"[41].

La vida social es demasiado compleja y cambiante para que pueda ser reducida a una serie de hipótesis a las que el Derecho ha provisto de otras tantas soluciones; por ello, el Derecho no puede contentarse con prever supuestos de hecho, sino que debe incluir nociones de amplio contenido poseedoras de una amplia flexibilidad para el momento de su aplicación. Según CALVO, el Derecho confía al juez la interpretación y aplicación de esas nociones, entre las cuales se halla la del orden público. El contenido del orden público sería "el espíritu del Derecho" en vigor en un país y momento histórico determinados, en otras palabras, los principios jurídicos esenciales de cada ordenamiento. En expresión de CALVO, el orden público es "noción portadora y sintetizadora de los principios jurídicos esenciales de una comunidad".

Otra tesis similar sobre el orden público es la que mantiene José Antonio DORAL. Según él, el orden público expresa "lo que pudiéramos llamar el sentimiento de la Sociedad en que el Derecho se inserta, sus conquistas y aspiraciones, algo así como su sensibilidad"[42]. Este autor pone, sobre todo, el acento en el dinamismo de la noción de orden público y su relación con la realidad social. Para DORAL, el orden público no se contiene exclusivamente en preceptos legales ni el juez se convierte en mero intérprete; está más allá de las leyes y de la jurisprudencia (aunque ésta sea la voz más autorizada para señalar en cada momento lo que debe entenderse por orden público), componiendo el entorno donde se desenvuelven las actividades legislativa y judicial[43].

---

[40] Sentencia de 5 de abril de 1.966 (Repertorio de Aranzadi núm. 1.684).
[41] CALVO, "Orden público y..." citado, página 123.
[42] José Antonio DORAL, "Derecho Civil. Gran Enciclopedia RIALP", Tomo XVII, bajo la voz "orden público", Madrid, 1.973.
[43] José Antonio DORAL, "La noción de orden público en Derecho Civil español", Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, 1.967. Para esta concepción, el orden público es el principio que hace posible la convivencia social, convivencia que es el resultado de la diversidad del contraste, y por ello el orden público no coincide con el "orden establecido", inmovilista y reaccionario. Al contrario, el orden

Las líneas por las que discurriría en nuestra época el orden público, según DORAL, serían los principios de respeto a la libertad, indiscriminación ante la ley y representatividad[44].

Frente a las diversas posturas doctrinales que definen el orden público como concepto formal, resulta más sencillo referirse al concepto restringido o material.

Hay una definición clásica sobre esta acepción de orden público que es la de HAURIOU, según el cual el orden público es un estado de hecho opuesto al estado de hecho que es el desorden[45]. Es decir, una situación exterior de paz y tranquilidad públicas.

Este concepto es el más próximo al sentido coloquial de la expresión; hay orden público cuando se da una situación de normalidad, de calma, en la que los ciudadanos hacen su vida sin agresiones o coacciones que coarten sus derechos, y hay desorden público cuando desaparece esa tranquilidad como consecuencia de violencia, asaltos, enfrentamientos, motines, etc. Viene a coincidir en líneas generales con el sentido que le da a la expresión el Diccionario de la Real Academia Española: "situación y estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen sus atribuciones propias y los ciudadanos las respetan y obedecen sin protesta".

Este sentido de orden público es el que recoge el Código Penal cuando se refiere en su artículo 247 a "los que turbaren gravemente el orden público para causar injuria u otro mal a alguna persona", o cuando tipifica en los artículos 567 y siguientes las "faltas contra el orden público", que comprenden actos como disparar con arma de fuego en sitio público, las perturbaciones en reuniones públicas, las cencerradas, etc.

Este concepto de orden público se relaciona directamente con las funciones de los Cuerpos de Policía e hizo que durante una época fuesen conocidos como "Fuerzas de Orden Público"[46]. Los Cuerpos de Policía, entre otros cometidos, se ocupan habitualmente de mantener el orden exterior en los lugares públicos, persiguiendo a los delincuentes, dispersando a los alborotadores, reprimiendo actos de violencia, controlando las grandes concentraciones, dirigiendo el tráfico rodado, etc.

De la comparación de ambos conceptos, amplio y restringido, de orden público, se desprende que son cosas diferentes, aunque tienen relación. Ambos órdenes públicos pueden, en ocasiones, coincidir (una agresión callejera atenta contra ambos) pero no lo hacen siempre (los principios esenciales del ordenamiento pueden ser violados sin que se altere lo más mínimo la tranquilidad externa). Parece difícil confundir el sentido de la expresión "orden público" del artículo 6 del Código Civil con la que tiene en el Código Penal; sin embargo, en nuestro Derecho el concepto de orden público se ha prestado a

---

público es el germen del orden al que se aspira. Cuando el orden público penetra en la ley, no queda aprisionado por ella, sino que marca la pauta de ulteriores metas. No expresa una realidad estática, sino "algo vivo y dotado de fuerza expansiva orientadora de la dinámica social, a la que sirve como instrumento operativo".

[44] Estos principios que señalaba DORAL en 1.967 se asemejan mucho a los "valores" superiores del ordenamiento que aparecen en el artículo primero de la Constitución: libertad, justicia, igualdad y pluralismo político.

[45] Maurice HAURIOU, "Précis élémentaire de Droit administratif", París, 1.926. Página 212.

[46] Así aparecía en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado de 1.967.

confusión, y para comprenderlo es necesario hacer un breve repaso histórico de su utilización.

1.2.2. Evolución del concepto de orden público en el ordenamiento positivo.

Las primeras ocasiones en que aparece el orden público mencionado en nuestro ordenamiento positivo se hace en el sentido que he denominado restringido o material. La Constitución de 1.812, en su artículo 170, establece que "la potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior". La mención del orden público junto a la seguridad exterior (lo que hoy se suele denominar defensa nacional) indica que en ambos casos quiere referirse a una paz y tranquilidad materiales, defendidas con las armas. Esto aparece más claro aún si lo ponemos en relación con el epígrafe XLII del Discurso Preliminar de presentación del Proyecto de Constitución de Cádiz: "el soldado es un ciudadano que suspendiendo la tranquila e inocente ocupación de la vida civil, va a proteger y conservar con las armas, cuando es llamado por la ley, el orden público en lo interior, y hacer respetar la nación siempre que los enemigos de afuera intenten invadirla u ofenderla"[47].

Fórmulas muy similares se contienen en las Constituciones de 1.837, 1.845, 1.869 y 1.876. Como señala MARTÍN RETORTILLO, esas fórmulas constitucionales configuran una cláusula de habilitación general a favor del Rey ("todo cuanto conduce...") que le posibilitan para mantener una serie de potestades y atribuciones con reminiscencias del Antiguo Régimen. Su carácter de cláusula general puesta en manos del poder ejecutivo origina que tienda a dársele una interpretación extensiva, en cuanto permite atribuir facultades, y que se utilice a menudo como arma política. Por otra parte, hay que tener en cuenta que el Rey es quien manda los ejércitos, y que los utilizará durante todo el siglo XIX para el mantenimiento del orden interno.

Además de en los textos constitucionales, el orden público es mencionado en relación con la posibilidad de imponer sanciones administrativas; esa potestad se atribuye a partir de 1.813 a los Jefes políticos (antecesores de los Gobernadores civiles). Así, el Decreto de 23 de Junio de 1.813, sobre gobierno económico-administrativo de las provincias, atribuye al "Gefe superior político" la "facultad para imponer y exigir multas a los que le desobedezcan o le falten al respeto, y a los que turben el orden o el sosiego público"[48].

Señala MARTÍN RETORTILLO la primera Ley de Orden Público de 23 de Abril de 1.870, que en su artículo primero establece lo siguiente: "las disposiciones de esta Ley serán aplicadas únicamente cuando se haya promulgado la Ley de suspensión de garantías a que se refiere el artículo 31 de la Constitución, y dejarán de aplicarse cuando dicha suspensión haya sido levantada por las Cortes", y afirma que "el orden público tal y como se concebía en aquella época, tal y como se refleja en la ley de

---

[47] Lorenzo MARTÍN RETORTILLO, "Notas para la historia de la noción de orden público", Revista Española de Derecho Administrativo núm. 36.

[48] Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, "Curso de Derecho Administrativo" (con Tomás-Ramón FERNÁNDEZ) Editorial Civitas, Madrid, 1.983, página 157, entiende que esas facultades son reminiscencia del Antiguo Régimen y provienen de la confusión de potestades administrativas y judiciales en los alcaldes.

1.870, es un orden público que se refiere a revueltas, a asonadas, a motines, a levantamientos populares. Es un orden público de partidas y de barricadas", y por ello su aplicación es excepcional, por quiebra grave del orden[49].

Se ve, pues, que el orden público que aparece en las leyes decimonónicas (dejando aparte el Código Civil) incluye a éste en el concepto material o restringido. Según MARTÍN RETORTILLO, es en la segunda Ley de Orden Público, la de 28 de julio de 1.933, donde se produce una quiebra del concepto. Esa ley regula "lo que se llaman facultades gubernativas ordinarias, es decir, una serie de medidas que pueden ser adoptadas por el Gobierno en cualquier momento"; y por otra parte, la ley contiene una lista de actos que se consideran contrarios al orden público. Con ello, "al concretarse ahora, de alguna manera se incrementa, perdiendo gravedad, esta noción de orden público. Como resultado de todo ello gana en amplitud la cláusula de orden público". La cláusula de orden público es, para MARTÍN RETORTILLO, una limitación que acompaña a las declaraciones de derechos y que consiste en la posibilidad de disfrutar de un derecho únicamente mientras no se vaya contra el orden público; para asegurar éste, se atribuyen facultades a la autoridad, gubernativa o judicial, de limitar el disfrute de esos derechos.

Con la ley de 1.933 "se ha producido un incremento, un aumento, una ampliación muy considerable de la cláusula de orden público", en palabras de MARTÍN RETORTILLO. Entre los actos contrarios al orden público se introduce, en su artículo tercero, un apartado sexto con el siguiente contenido: "Los que de cualquier otro modo no previsto en los párrafos anteriores alteren materialmente la paz pública". Para el citado autor, "se ha introducido un concepto en blanco que, aparte de problemático, no deja de ser muy peligroso". Advierte, sin embargo, que en el entorno constitucional republicano "era amplia la legalidad", y que "actuando dentro de la legalidad, no se infringía el orden público", por lo que el peligro quedaba limitado.

La tercera Ley de Orden Público es la de 30 de Julio de 1.959, hoy todavía formalmente vigente, aunque muy afectada por la Constitución. Esta ley sigue un esquema muy similar a la de 1.933, pero supone un cambio fundamental. En primer lugar, "ha cambiado radicalmente el marco jurídico general y, en concreto, el sistema de derechos ciudadanos". Pero, sobre todo, se va a ampliar desorbitadamente el concepto de orden público y la lista de actos contrarios al mismo.

En virtud del artículo primero de esta ley, "el normal funcionamiento de las Instituciones públicas y privadas, el mantenimiento de la paz interior y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales políticos y sociales, reconocidos en las Leyes, constituyen el fundamento del orden público". Se trata de una fórmula amplia, pero más amplia todavía, hasta llegar a ser desmesurada, es la lista de actos contrarios al orden público que se contiene en el artículo segundo de la Ley[50].

---

[49] Lorenzo MARTÍN RETORTILLO, "La cláusula de orden público como límite -impreciso y creciente- del ejercicio de los derechos", Editorial Civitas, Madrid, 1.975, página 41. En realidad, la primera Ley de Orden Público no es la de 1.870, sino la de 1.867, aunque este dato sea aquí irrelevante; ver "Orden público y militarismo en la España constitucional (1.812-1.983)", de Manuel BALLBÉ, Alianza Editorial, Madrid, 1.983, página 190.

[50] a) Los que perturben o intenten perturbar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Fuero de los Españoles y demás Leyes Fundamentales de la Nación, o que atenten a la unidad espiritual, nacional, política y social de España.

La ambigüedad de las fórmulas utilizadas para describir los actos contrarios al orden público suponen, en palabras de MARTÍN RETORTILLO, "atribuir un arbitrio absoluto a las autoridades administrativas. Todo, prácticamente, podría, de quererse, ser considerado como infracción del orden público". Su resultado: "se ha ampliado de forma extraordinaria lo que se considera referente al orden público". En las circunstancias políticas en que se dictó la Ley de 1.959, con un Estado autoritario y una Administración habituada a actuar de modo represivo y arbitrario, los actos que se consideran atentatorios al orden público se multiplican, y como consecuencia de ello, "la noción de orden público ha quedado desencorsetada", o, en frase del mismo MARTÍN RETORTILLO, "el orden público se ha trivializado".

En una obra ya clásica MARTÍN RETORTILLO estudió las diversas conductas que fueron sancionadas bajo la Ley de 1.959 como contrarias al orden público, y entre las que se pueden destacar como más llamativas, las que siguen[51]:

-La venta, en una lechería, de leche aguada.
-La subida antirreglamentaria del precio de las entradas de un cine.
-El proselitismo religioso de los Testigos de Jehová a través de visitas domiciliarias.
-Dirigir peticiones a la autoridad mediante carta.
-Criticar a través de la prensa obras municipales de saneamiento tras unas inundaciones.
-Pronunciar un discurso de matiz político en una cena de homenaje.

Consecuencia de esta ampliación del concepto de orden público es que resulta imposible distinguirlo del orden jurídico. Como dice GUAITA, "esa concepción tan amplia del orden público, que engloba incluso el normal funcionamiento de las instituciones privadas, cubre prácticamente todo el Ordenamiento jurídico. Lo hace casi sinónimo de éste, convirtiéndolo por ello en un concepto de escasa utilidad"[52].

---

b) Los que alteren o intenten alterar la seguridad pública, el normal funcionamiento de los servicios públicos y la regularidad de los abastecimientos o de los precios prevaliéndose abusivamente de las circunstancias.

c) Los paros colectivos y los cierres o suspensiones ilegales de Empresas, así como provocar o dar ocasión a que se produzcan unos y otros.

d) Los que originen tumultos en la vía pública y cualesquiera otros en que se emplee coacción, amenaza o fuerza o se cometan o intenten cometer con armas o explosivos.

e) Las manifestaciones y las reuniones públicas ilegales o que produzcan desórdenes o violencias, y la celebración de espectáculos públicos en iguales circunstancias.

f) Todos aquellos por los cuales se propague, recomiende o provoque la subversión o se haga la apología de la violencia o de cualquier otro medio para llegar a ella.

g) Los atentados contra la salubridad pública y la trasgresión de las disposiciones sanitarias dictadas para evitar las epidemias y contagios colectivos.

h) Excitar al incumplimiento de las normas relativas al orden público y la desobediencia a las decisiones que la autoridad o sus agentes tomaren para conservarlo o restablecerlo.

i) Los que de cualquier otro modo no previsto en los párrafos anteriores faltaren a lo dispuesto en la presente Ley o alterasen la paz pública o la convivencia social.

[51] MARTÍN RETORTILLO, "Las sanciones de orden público en Derecho Español" (subtitulada como "Memoria sobre la jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo en materia de orden público"), Editorial Tecnos, Madrid, 1.973.

[52] Aurelio GUAITA, "Derecho Administrativo especial", Tomo II; Zaragoza, 1.965. Página 32.

La sucesiva ampliación del concepto de orden público, a partir de su primera consideración como mero orden material, lo aproxima a aquellas concepciones que lo identificaban sin más con las leyes imperativas, pero ahora con un propósito interesado: atribuir a las autoridades gubernativas facultades casi ilimitadas para sancionar y reprimir cualquier conducta. Esa es la única utilidad que tiene el concepto "trivializado" del orden público.

La evolución del concepto de orden público en nuestras leyes y en el sentido expuesto ha tenido otro efecto, el de producir bastante confusión. Con frecuencia se alude sin más al orden público sin que haya modo de saber si se refiere al puro orden material, al concepto trivializado de la Ley de 1.959 o al concepto amplio o formal del Código Civil.

El descrédito que sufre el concepto trivializado del orden público durante los últimos años del régimen franquista, por la arbitrariedad gubernativa que conlleva y su reiterada utilización como instrumento de represión política, tiene como consecuencia que los constituyentes de 1.978 eviten al máximo aludir al orden público en nuestra vigente Norma Fundamental. Únicamente dos artículos de la Constitución lo mencionan:

> Artículo 16.1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.
>
> Artículo 21.2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirla cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas y bienes.

¿Qué sentido debe darse a estas menciones del orden público en la Constitución? En cuanto al artículo 21, parece claro que se refiere al concepto restringido o de orden material. Se garantiza el derecho de reunión y manifestación excepto en los casos de alteración material del orden o paz públicas, "con peligro para personas o bienes", como señala expresamente dicho precepto, con un propósito de delimitar en un sentido restringido los supuestos a que se quiere referir. Un examen de la Ley Orgánica 9/1.983, de 15 de julio, que desarrolla el contenido del artículo 21 de la Constitución, especialmente en aquella parte que señala los casos en que la autoridad puede disolver o prohibir las manifestaciones o reuniones, confirma esa idea.

El artículo 16.1 resulta más complejo. La referencia a "sus manifestaciones" (de la libertad ideológica, religiosa o de culto) parece dirigirse al mero aspecto externo, lo que lleva a pensar que nos hallamos también ante el concepto material o restringido del orden público; así lo entiende, por ejemplo, GARCÍA DE ENTERRÍA[53]. Sin embargo, la Ley Orgánica 7/1.980, de 5 de Julio, que desarrolla el artículo 16 de la Constitución en materia de libertad religiosa, establece en su artículo 3 que ésta "tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la ley en el ámbito de una sociedad democrática". Este precepto parece apuntar a un concepto más

[53] GARCÍA DE ENTERRÍA, "Curso..." citado, página 160.

amplio de orden público, que no resulta muy preciso (¿qué contenido hay que dar a "la moralidad pública"?). Me inclino a pensar que, pese a la mencionada Ley Orgánica, el concepto de orden público aceptado debe ser el restringido; lo único que cabe prohibir, como atentatorio al orden público, es la manifestación pública de las ideas, en cuanto produzcan desórdenes públicos en sentido material. No cabe prohibir las ideas mismas, y, en todo caso, la represión de determinadas ideologías o religiones porque atenten a la seguridad, salud o moralidad públicas deberá hacerse dentro del ámbito penal, invocando la protección de estos valores específicos, y no la protección de un genérico y abstracto orden público.

La Constitución no alude al orden público como función del poder ejecutivo (mención habitual en las Constituciones decimonónicas, e incluso en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Estado) ni como misión de los Cuerpos de Policía. Se ha producido un cambio fundamental: el orden público ya no aparece como una cláusula general habilitadora de poderes indeterminados a favor de las autoridades administrativas, sino como un límite al ejercicio de ciertos derechos fundamentales. Y, como dice MARTÍN RETORTILLO, "está claro que lo que se formula desde la perspectiva de los límites, habrá de ser, por supuesto, objeto de interpretación restrictiva". De ahí "los reducidos efectos que el uso de la noción de orden público está llamado a desempeñar en las dos oportunidades que le brinda la Constitución[54]".

La doctrina es unánime en considerar que la Constitución ha colocado intencionadamente, en lugar del orden público, el concepto de seguridad pública o seguridad ciudadana al referirse al papel de los Cuerpos de Policía. El artículo 104 encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la misión de "proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana". Por otro lado, el artículo 149.1.29 atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre "Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica".

Antes de emprender el análisis de la seguridad pública, he de reiterar que el concepto de orden público tal y como aparece hoy en nuestro Derecho positivo y, en concreto, en nuestro ordenamiento constitucional y administrativo tiene un sentido restringido, es el simple orden material o externo de la calle, esto es, la tranquilidad o paz exterior. En este sentido, el orden público es encomendado principalmente a los Cuerpos de Policía. En la Constitución aparece como límite a los derechos fundamentales de libertad ideológica y religiosa y de reunión y manifestación. Este concepto forma parte del más amplio de seguridad pública, ya que ésta no puede darse en situaciones de desorden.

Resulta hoy improcedente aceptar el concepto de orden público que se desprende de la Ley de Orden Público de 1.959, concepto trivializado o desnaturalizado, según la doctrina, ya que, en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, "esta interpretación del orden público está en abierta pugna con los principios constitucionales"[55].

Si repasamos la tabla de actos contrarios al orden público del artículo 2 de la Ley de 1.959, vemos que prácticamente todos ellos han quedado sin sentido como

[54] MARTÍN RETORTILLO, "Notas para...", pág. 36.
[55] GARCÍA DE ENTERRÍA, "Curso..." citado, página 159.

infracciones administrativas. En unos casos, porque la inconcreción de las fórmulas empleadas impide considerar que existe una suficiente tipificación de conductas para cumplir las exigencias del artículo 25.1 de la Constitución; en otros, porque se contradice directamente la Constitución (por ejemplo, no puede ser contrario al orden público el atentar contra la unidad espiritual o política de España una vez que el art. 1 de la Constitución declara como uno de los valores superiores del ordenamiento el pluralismo político); y la mayoría, porque ya se hallan contemplados como delitos en el Código Penal[56] o como infracciones administrativas en otras normas sectoriales más concretas, y que deberán aplicarse de modo prevalente[57].

Ahora bien, si este concepto de orden público es puramente material, ¿qué contenido jurídico cabe darle? ¿Cómo convertir un concepto material en un concepto con virtualidad de obligar? Según mi entender, el orden público, a la luz de la Constitución, no puede ser cualquier orden. No se trata de cualquier forma que, exteriormente, aparente orden, entendido como ausencia de conflicto, como tranquilidad absoluta. El orden público democrático debe ser aquella situación material que permite con normalidad el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, y entre ellos, sobre todo de los más primarios: a la vida, a la integridad física, a la salud, a la propiedad, a la libertad. El orden no se vincula a ausencia de conflictos, ni, para decirlo gráficamente, a ausencia de gritos o multitudes. Se mantiene el orden público cuando la conducta externa de los ciudadanos no violenta de uno u otro modo la libertad de los demás. En este sentido, la valoración de lo que es un desorden público debe de ser matizada por las circunstancias; no es igual el orden público en la calle una noche de navidad que otra de carnaval. Al referirnos a un orden "en la calle" no lo hacemos pensando en una calle vacía ni en una calle en la que los ciudadanos circulan como en un desfile militar; pensamos en el orden que es fruto de la libertad, libertad de todos y, por ello, libertades que se limitan mutuamente. Este y no otro debe ser el único orden público que cabe en la Constitución. Solo en este sentido, con todas las matizaciones ya expresadas, es perfectamente válida la definición que contiene la aún vigente Ley de Orden Público de 1.959 en su artículo primero: "el normal funcionamiento de las Instituciones públicas y privadas, el mantenimiento de la paz interior y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales políticos y sociales, reconocidos en las Leyes, constituyen el fundamento del orden público".

1.2.3. El concepto de la seguridad pública o ciudadana.

Debo comenzar diciendo que ambas expresiones a veces se utilizan como sinónimas y, en todo caso, que la seguridad ciudadana es de las dos la expresión menos precisa. La Constitución las emplea a ambas en los artículos 104 y 149, aparentemente refiriéndose en ambos casos a la actividad de los Cuerpos de Policía. A simple vista parece que únicamente habría una ligerísima diferencia de matiz, ya que seguridad "ciudadana" parece aludir más directamente a la seguridad de cada uno de los ciudadanos (el artículo 17.1 de la Constitución incluye entre los derechos fundamentales

[56] Las principales reformas del Código Penal producidas tras la Constitución, sobre todo por las Leyes 82/1.978, de 28 de diciembre, y 8/1.983, de 25 de Junio (Orgánica) han incidido en materias tales como terrorismo, armas y explosivos, delitos contra la salud, etc., de modo que la mayoría de las conductas sancionables a través de la Ley de 1.959 son perseguibles hoy por vía penal. Aplicando el principio de "non bis in idem" y de que los funcionarios públicos deben dar cuenta a las autoridades judiciales de cualquier hecho que presente indicios de constituir delito, resulta que la existencia de las sanciones de orden público se vuelve inútil.

[57] GARCÍA DE ENTERRÍA, "Curso...", página 160.

el derecho a la seguridad) frente a esa idea más abstracta que a veces tiene lo "público". En el lenguaje coloquial, político y periodístico, e incluso en algunas normas, como veremos, es frecuente que se utilice la expresión de "seguridad ciudadana" con un sentido restringido, refiriéndose a la lucha contra la delincuencia, y, en este sentido, coincidente con el concepto material de orden público; la "inseguridad ciudadana" se identifica con la sensación de temor que sienten los ciudadanos ante el incremento de la criminalidad, sobre todo de los delitos contra las personas y la propiedad[58]. De esta manera se produce una confusión entre seguridad ciudadana y orden público material. En cambio, otras veces se utiliza la seguridad ciudadana como sinónimo de seguridad pública. En mi opinión, únicamente cabe distinguir en propiedad el orden público de la seguridad pública; la seguridad ciudadana es una simple expresión intercambiable con ellas dos. Por ello, en adelante utilizaré preferentemente la expresión de seguridad pública para contraponerla al orden público, salvo en las citas expresas que hablen de seguridad ciudadana. He de advertir que la mayor parte de las veces que aparezca la seguridad ciudadana deberá entenderse como sinónimo de orden público.

La idea de seguridad hace referencia a un ámbito muy amplio; en la misma naturaleza humana se halla la búsqueda de seguridad, esto es, el sentirse "libre y exento de todo peligro, daño o riesgo", que tal es el significado de "seguro" en el Diccionario. Centrándonos en el Derecho, no hay duda de que existe una estrecha vinculación entre éste y la noción de seguridad. RECASENS llega a afirmar que "el Derecho es seguridad", seguridad en aquello que a la sociedad de una época le interesa garantizar, y por eso mismo lo somete a normas obligatorias[59]. Para este autor, la seguridad es el "valor fundamental de lo jurídico, sin el cual no puede haber Derecho", aunque no sea el valor único ni supremo. La seguridad es la razón de ser del Derecho, aunque no su fin superior; el Derecho debe servir a otros valores (justicia, bien común, etc.), pero si no establece seguridad, esto es, normas de cumplimiento inexorable, no es Derecho. Similar idea mantiene Jaime GUASP; para él, el primer fundamento del Derecho es la paz social, que tiene dos aspectos, uno subjetivo y otro objetivo. El aspecto subjetivo (desde el punto de vista de su proyección sobre los sujetos) es precisamente la seguridad, que se configura también como fundamento del Derecho. GUASP afirma que "casi la mitad de todo el ordenamiento jurídico no es más que una gigantesca medida de seguridad". El segundo aspecto de la paz sería la certeza, entendida como situación a la que se llega en una sociedad que despliega con eficacia sus mecanismos de conservación[60].

Es evidente que el concepto de seguridad que resulta de ponerlo en conexión con todo el ordenamiento resulta demasiado amplio para los objetivos de este estudio, y por ello hay que buscar un concepto más concreto; pero debemos retener la idea de que, siendo la seguridad el primer fundamento del Derecho (y, por tanto, del Estado de Derecho) cualquier concreción del concepto de seguridad afrontará el peligro de no

---

[58] José Mª RICO y Luis SALAS, "Inseguridad ciudadana y policía", Editorial Tecnos, Madrid, 1.988. Señalan los citados autores (págs. 14 y ss.) que la mayoría de la población identifica la inseguridad ciudadana con falta de represión y prevención del delito y aumento, real o supuesto, de la criminalidad, pero que en realidad las causas que suelen ocasionar inseguridad son mucho más variadas. Con todo, el crimen se ha convertido en la mayoría de los países industrializados en una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos, hasta el punto de ocasionar importantes cambios de conducta que, en ocasiones, llegan a poner en peligro la seguridad de la población y hasta incrementar la criminalidad.

[59] Luis RECASENS SICHES, "Tratado General de Filosofía del Derecho", octava edición, Editorial Porrua S.A., México D.F., 1.983. Páginas 221 y ss.

[60] Jaime GUASP, "Derecho", Madrid, 1.971, páginas 314 y ss.

poder definir con total precisión sus límites; nos hallamos, pues, con una noción que tenderá a ser expansiva.

La Constitución se refiere a la seguridad no sólo en los mencionados artículos 104 y 149.1.29, sino que también garantiza "la seguridad jurídica" (art. 9.3) proclama "el derecho a la seguridad" (art. 17.1), obliga a los poderes públicos a velar por "la seguridad e higiene en el trabajo" (art. 40.2), y a proteger la seguridad de los consumidores y usuarios (art. 51.1). Parece evidente que de un concepto genérico de la seguridad nuestro ordenamiento hace surgir una variedad de seguridades, que hacen referencia a diversos aspectos de la realidad humana. La seguridad jurídica hace referencia a "una permanencia en las referencias normativas del Derecho" y a "su alteración, como un mantenimiento de las situaciones generadas antes de la provocación del conflicto que se suscite eventualmente"[61], o, en otras palabras, es la garantía del ciudadano de poder conocer de antemano cuales van a ser las consecuencias jurídicas de sus actos; la seguridad del artículo 17 de la Constitución se refiere a la seguridad personal o seguridad en cuanto a conservar su libertad frente a medidas tales como la detención[62], mientras que la seguridad de los artículos 40.2 y 51.1 se refiere a la seguridad física de la persona, es decir, a la garantía de conservar la propia vida, la integridad física y la salud, en unos casos frente a los riesgos derivados de la actividad laboral y, en otros, frente a los diversos peligros que se relacionen con el consumo de bienes o el uso de servicios. Hechas estas salvedades, veamos cual es el ámbito propio de la "seguridad pública".

El Tribunal Constitucional ha sentado la siguiente definición de la seguridad pública a través de varias de sus Sentencias[63]:

> "actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas".

El propio Tribunal Constitucional ha matizado posteriormente la definición del modo siguiente[64]:

> "no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla, o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de 'seguridad pública', pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública (...), cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104 de la Constitución".

Esta definición jurisprudencial ha sido recibida sin mayor polémica en la doctrina. Sin embargo, creo necesario hacer algunas precisiones al respecto.

a) Al hablar de seguridad pública nos referimos a una actividad que es desarrollada por el Estado (en su sentido más amplio) a través de sus diversos

---

[61] Adolfo SERRANO DE TRIANA, "La función actual de la seguridad jurídica en la doctrina del Tribunal Constitucional", revista Actualidad Administrativa núm. 31 de 1.988, página 1781.
[62] Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de julio de 1.987, entre otras.
[63] Entre otras, las de 8 de junio de 1.982 y de 5 de diciembre de 1.984.
[64] En Sentencia de 6 de mayo de 1.985.

organismos; principalmente a través de la Administración (central, autonómica o local), y dentro de ella mediante los Cuerpos de Policía y otros órganos. Pero también se ejercita a través de los órganos legislativos, pues incluye una actividad normativa; y también hay que tener en cuenta que en ocasiones los particulares participan en la seguridad pública de modo voluntario o forzoso[65].

Refiriéndonos a actividad, queda claramente separado el concepto que nos interesa del campo de los principios, tanto del de seguridad en general como del de seguridad jurídica, a los que ya me he referido anteriormente.

b) Esta actividad se dirige a la protección de personas y bienes. Añade el Tribunal Constitucional "el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano" como finalidad inseparable y mutuamente condicionada de la primera. Esta tranquilidad u orden ciudadano equivalen a lo que he llamado orden público en sentido material. Es evidente que en una situación de desorden surge un peligro para personas y bienes, que por tanto afecta a la seguridad pública; pero también hay que tener en cuenta que en otros casos puedan darse situaciones de peligro para personas y bienes sin una alteración del orden exterior (por ejemplo, por deficiencia en las condiciones técnicas de edificios o instalaciones industriales). De ahí que el orden público forme parte del concepto de seguridad pública, pero tenga una menor extensión.

c) Como acertadamente matiza el Tribunal Constitucional, no toda actividad de protección puede englobarse sin más dentro de la seguridad pública. No hay más que pensar en campos tales como la Seguridad Social, la Sanidad, el Medio Ambiente, la protección de menores, e incluso la Administración de Justicia, donde también se realiza una actividad dirigida, de un modo u otro, a la protección de personas y bienes, para comprender que es necesario añadir algún rasgo más que complete la definición.

El Tribunal Constitucional apunta en esa dirección al referirse a "las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104 de la Constitución". El Tribunal indica hacia donde debe encauzarse el concepto pero no llega a redondearlo. La seguridad pública no se agota en la organización y las funciones de los Cuerpos de Policía, aunque no hay duda de que forman parte sustancial de esa materia, sino que tiene un ámbito más amplio. El propio Tribunal Constitucional, en Sentencia de 18 de diciembre de 1.984, incluye dentro del concepto de seguridad pública del artículo 149 de la Constitución la materia de Protección Civil, a la que define como "el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública".

---

[65] Francisco LÓPEZ-NIETO, "La Policía Municipal", Publicaciones Abella, Madrid, 1.986, páginas 23 y ss.; este trabajo analiza la regulación sobre una serie de empresas y profesiones relacionadas con la seguridad: detectives privados, vigilantes nocturnos, empresas privadas de seguridad, vigilantes jurados, etc. Hay que añadir otros organismos que este autor no alude y que colaboran en tareas de seguridad pública a través de voluntarios: Cruz Roja, DYA, etc.

La diferencia fundamental que existe entre guardas jurados y otros profesionales que portan armas y los Cuerpos de Policía estriba en que los primeros cumplen una misión puramente defensiva; se les autoriza a llevar las armas y utilizarlas en legítima defensa de determinados bienes o personas encomendados a su custodia, pero en ningún caso pueden hacer uso de la fuerza para exigir coactivamente el cumplimiento de obligaciones. Esta segunda facultad únicamente corresponde al Estado, que la ejerce a través de los Cuerpos de Policía.

Aunque los Cuerpos de Policía también intervienen en las funciones de protección civil, éstas tienen un ámbito mucho más amplio, y abarcan a otros órganos y servicios administrativos: sanitarios, de salvamento, de extinción de incendios, de obras públicas, etc., además de los denominados específicamente de protección civil.

Creo que esa nota definitoria que distingue a la seguridad pública de otras materias, capaz de abarcar tanto a la Policía, la protección civil y otras cuestiones, es la que acertadamente señala LÓPEZ-NIETO: "El atentado que se produzca contra las personas o sus bienes debe ir acompañado de un determinado grado de violencia. En efecto, atentar contra la seguridad de las personas por medios que de ninguna manera lleven aparejada violencia, aunque puedan tener graves implicaciones con la salubridad, la higiene, la policía de abastecimientos o la prevención de accidentes, no encierra el concepto de ataque a la seguridad que aquí hemos dado en considerar. De la misma manera, el ataque sin ninguna violencia en las cosas o bienes de las personas sería objeto de una cuestión civil y de carácter privado, que en nada implicaría la acción de la Administración pública encargada de la seguridad"[66].

La protección de personas y bienes en que consiste la seguridad pública se realiza, pues, ante agresiones violentas o el peligro de que se produzcan éstas. Es precisamente esa nota de violencia la que justifica que un papel destacado en el mantenimiento de la seguridad pública recaiga sobre los Cuerpos de Policía, ya que, como decía en un apartado anterior, son los órganos administrativos específicamente preparados para actuar por medio de la fuerza si llega el caso.

No coincido, sin embargo, con LÓPEZ-NIETO, sobre el origen de esa violencia. Señala él que "una regla que podría servir sería la de no incluir en nuestro concepto de seguridad, cualquier riesgo que no dependa de la voluntad humana, sino tan solo los ataques que ella provoque y, excepcionalmente, las situaciones de hecho que entrañen un peligro grave e inminente para las personas"[67]. Es decir, que para LÓPEZ-NIETO las agresiones han de ser de origen humano, excluyéndose los hechos de origen natural o accidental. Creo más bien que deben incluirse todo tipo de agresiones, tanto con causa humana como natural. Precisamente la materia propia de la protección civil, a la que me he referido como parte de la seguridad pública, son situaciones de catástrofe producidas, la mayor parte de las veces, por causas naturales o accidentales ajenas a la voluntad humana: incendios, terremotos, inundaciones, etc. Ahora bien, no hay duda de que a efectos prácticos se pueden descartar aquellos sucesos accidentales que producen daños personales o materiales de escasa consideración, ya que no suelen requerir de una acción organizada y sistemática de los poderes públicos, que únicamente intervienen en aquellos casos en que la gravedad o importancia de los peligros los hacen de interés público.

Hecha la anterior precisión, debo señalar que son las agresiones humanas las que suelen centrar el interés por la seguridad pública y de ahí que sea frecuente limitarla a la lucha contra la criminalidad; sin ir más lejos, la propia Constitución la relaciona directamente con los Cuerpos de Policía.

d) Aun pretendiendo delimitar al máximo el concepto de seguridad pública, ésta mantiene un ámbito relativamente amplio. Comprende tanto actividad normativa

[66] LÓPEZ-NIETO, "La Policía Municipal" citada, página 86.
[67] LÓPEZ NIETO, "La Policía Municipal", página 86.

(legislativa o reglamentaria) como de ejecución; de carácter preventivo y de carácter represivo; actividad de los poderes públicos, pero también de los particulares en colaboración, voluntaria o forzada, con aquéllos. Y como advertí anteriormente, la función de seguridad que impregna el ordenamiento y la actividad estatal hace que en ocasiones los límites de la seguridad pública con otras materias sean difusos.

1.2.4. Definición actual.

A) ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD PÚBLICA EN LA DOCTRINA.

A pesar de que la Constitución y la actividad de interpretación del Tribunal Constitucional proporcionan suficientes elementos para delimitar los conceptos de orden público y seguridad pública, abandonando fórmulas anteriores que ya no resultan coherentes con la totalidad del ordenamiento, es frecuente que todavía se manejen estos conceptos con significados dispares y, sobre todo, poco concretos. Abundan las definiciones excesivamente amplias; por ejemplo, BOSCH considera como seguridad ciudadana "la protección y garantía del libre ejercicio de los derechos y libertades por una parte y, por otra, el cumplimiento de la legalidad democrática y el orden constitucional"[68]. Similar definición es la que recoge IRURETAGOYENA: "la seguridad ciudadana es aquella situación social que garantiza y permite el pleno ejercicio por parte de los ciudadanos de todos y cada uno de los derechos que ostenta, tanto como individuo como en cuanto miembro del cuerpo social"[69]. Así considerada, sin más precisión, resulta difícil distinguir la seguridad ciudadana de las funciones del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional o el Defensor del Pueblo.

Muchos autores tienden a considerar como sinónimos los términos de "orden público" y "seguridad pública". Por ejemplo, DE LA MORENA utiliza ambas expresiones como intercambiables, para afirmar después[70]

> "...la necesidad de contraponer el orden público y la seguridad ciudadana, entendidos como mecanismos coactivos directamente encaminados a garantizar un orden natural o jurídico, prefijado por la Naturaleza o el Derecho, y reportador por sí mismo de beneficios individuales o sociales, frente a las agresiones o alteraciones provenientes, ya de personas que no ejerzan una autoridad legítima, ya de hechos naturales, un segundo concepto de orden público y de la seguridad jurídica tendente a asegurar exclusivamente la coherencia interna del propio ordenamiento jurídico en sus valores, postulados y principios fundamentales de orden moral, político, económico o social, frente a las agresiones de que puedan hacerles objeto cualesquiera operadores jurídicos, no excluido, por supuesto, el propio legislador ordinario o no constituyente".

Sin entrar a comentar en detalle estas afirmaciones, no cabe duda de que el primer concepto que maneja DE LA MORENA de "orden público" y "seguridad pública" coincide, en líneas generales, con el que yo he expuesto de seguridad pública, y

---

[68] Jaume BOSCH, "Manual municipal de gobernación", CEUMT, S.A., Barcelona, 1.981, página 66.

[69] José IRURETAGOYENA, "La actividad de policía y la Policía Municipal", incluido en la obra colectiva "La Administración Local de Navarra", dirigida por Martín Mª RÁZQUIN y Pedro Mª LARUMBE; Editorial Aranzadi, Pamplona, 1.987.

[70] Luis DE LA MORENA, "La seguridad pública como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los traspasos de servicios en materia de Espectáculos Públicos", Revista de Administración Pública núm. 109, página 321.

el segundo de "orden público" y "seguridad jurídica" con el concepto amplio o formal de orden público que he descrito[71].

Una explicación distinta sobre estos conceptos la ofrece CARRO[72], para el cual seguridad ciudadana se refiere "a la protección de personas y bienes de acuerdo con el resto del Ordenamiento jurídico; protección que naturalmente ha de conectarse con la naturaleza misma de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo que hace que dicha protección se lleve a cabo en el ámbito que le es propio, esto es, frente a acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro (normalmente constitutivas de delito o falta) o calamidades públicas". El orden público, para este autor, se identifica "con la protección de los derechos fundamentales por la Policía de Seguridad". Y, finalmente, la seguridad pública es un concepto general que comprende tanto el orden público como la seguridad ciudadana.

La distinción que plantea CARRO entre orden público y seguridad ciudadana es, a mi entender, puramente académica. La protección de derechos y libertades no es una función encomendada en exclusiva a los Cuerpos de Policía; como ya afirmé antes, todos los poderes públicos están vinculados, por obra del artículo 53.1 de la Constitución, a la protección de los derechos y libertades. Por ello, si no profundizamos más en el concepto de orden público, éste se convierte en la práctica en sinónimo de orden jurídico, que no solo aplican los Cuerpos de Policía sino, de una u otra manera, todos los poderes públicos. La forma en que los Cuerpos de Policía protegen los derechos y libertades, y que precisamente los caracteriza y diferencia de otras instituciones, es mediante una actividad de ejecución material, dentro de la cual se comprende la protección de personas y bienes frente a agresiones violentas o situaciones de riesgo. No creo que haya diferencia entre los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tal y como los enuncia CARRO. Y, efectivamente, ambos conceptos (el único concepto existente bajo esas dos expresiones, en realidad) están englobados dentro de la seguridad pública.

Otro autor que se ha ocupado de estos conceptos recientemente es BARCELONA LLOP[73], el cual adopta un punto de vista muy distinto al que se sigue aquí, ya que se ocupa de analizar la policía de seguridad en un sentido muy restrictivo. Tras considerar que el tradicional concepto de orden público era contingente, carente de contenidos unívocos, indeterminado e inservible para caracterizar los fines policiales, reconoce que si se consiguiera una lectura jurificada y democrática del orden público, podría ser un concepto tan válido como cualquier otro para expresar globalmente los

---

[71] DE LA MORENA, en "Los conceptos de 'orden público' y de 'seguridad ciudadana' en la reciente Ley Orgánica 2/1.986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y su incidencia sobre las policías autonómica y municipal", en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica" núm. 234, páginas 289 y siguientes, sugiere que hay alguna distinción entre el orden público y la seguridad pública o ciudadana consistente en un menor ámbito de la segunda y que comprende "una peligrosidad más intensa, grave y próxima para las personas, los bienes e, incluso, las Instituciones del Estado" (página 312). En cualquier caso, relaciona a ambos conceptos únicamente con riesgos o daños que se deriven del comportamiento humano (página 299), lo cual no resulta del todo coherente con la alusión que se hace, en el mismo ámbito de la seguridad pública, a las Normas Básicas de la Edificación o a la ruina de edificios (página 302).

[72] José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, "Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública", en la Revista Vasca de Administración Pública núm. 27, páginas 9 y siguientes.

[73] Javier BARCELONA LLOP, "El régimen jurídico de la policía de seguridad", Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate 1.988, páginas 121 y siguientes.

fines de la policía de seguridad, pero por otro lado "parece oportuno adecuar la terminología y romper con tradiciones de significación marcada, especialmente en temas tan delicados como el que nos ocupa; y tal es el partido que toma la Constitución adoptando una formulación formalmente democrática de los fines de la policía de seguridad". Entiende BARCELONA LLOP que la seguridad ciudadana, una función atribuida a la policía, remite al "estado de paz o de tranquilidad en la calle consecuencia del libre ejercicio de los derechos fundamentales; estado de paz o de tranquilidad susceptible de ser vulnerado a través de comportamientos humanos individuales o colectivos y, por supuesto, exteriorizados y normalmente constitutivos de delito o falta". En otras palabras, se sustituye la expresión de orden público por la de seguridad ciudadana, pero su contenido es el mismo al que yo me he referido como el que debe entenderse hoy predicable del orden público material.

En cambio, BARCELONA LLOP mantiene un criterio muy alejado al que se ha mantenido aquí sobre la seguridad pública, ya que él lo reduce al ámbito estrictamente policial, entendiendo por éste "la garantía coactiva, material y no jurisdiccional del ordenamiento a la que la policía de seguridad procede". Para este autor la noción de seguridad pública expresa el conjunto de la tarea policial, que encierra la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana, así como otras actuaciones policiales que no forman parte de la policía de seguridad en sentido estricto, pero que por implicar un ejercicio material de autoridad se encomiendan también a la organización policial, como son las intervenciones en materia de salud pública y de protección civil. No es lugar este para entrar a analizar en detalle esta postura, sino tan solo de señalar que, en mi opinión, se aplica un criterio demasiado estrecho y rígido respecto a lo que es la seguridad pública como actividad de los poderes públicos y también sobre la actividad de los Cuerpos de Policía, que no se reduce a la estricta policía de seguridad.

B. ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICOS EN LA LEGISLACIÓN; FALTA DE CRITERIO UNIFORME.

Las leyes y demás normas dictadas posteriormente a la Constitución utilizan las expresiones de orden público y seguridad ciudadana sin un criterio uniforme. La mayor parte de las veces se pueden tomar ambas expresiones como sinónimas. En alguna ocasión también la seguridad pública se utiliza impropiamente como sinónimo de las anteriores.

a) El orden público se menciona en el artículo 13 de la Ley Orgánica 4/1.981, de 1 de Junio, sobre estados de alarma, excepción y sitio; prevé este precepto la declaración del estado de excepción en casos de alteración grave del orden público. Aunque el texto recuerda la Ley de 1.959 en sus formulaciones, del conjunto del texto se desprende que la referencia al orden público es en su sentido restringido, como orden público material; especialmente claro aparece si se tiene en cuenta el tipo de medidas que pueden adoptarse frente a esa alteración del orden público, y que aparecen en los artículos 16 a 26: detención preventiva hasta 10 días, registros domiciliarios, intervención de comunicaciones y transportes, suspensión de medios de comunicación, limitación a reuniones y manifestaciones, etc.

b) Este mismo concepto de orden público figura en los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña (artículos 17 y 13-14, respectivamente), que atribuyen a

sus respectivas policías autonómicas "la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público", con una fórmula muy parecida a la utilizada por el Tribunal Constitucional para definir la seguridad pública. Además, ambos Estatutos prevén la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado "en el mantenimiento del orden público" para ciertos casos concretos de peligro de éste. Ambas menciones se refieren al orden público en sentido material o restringido, como parte del concepto más amplio de seguridad pública.

c) En cambio, el Real Decreto 2.903/1.980, de 22 de Diciembre, relativo a la policía autonómica del País Vasco, y el Decreto 44/1.981, de 5 de Febrero, de la Generalidad de Cataluña, sobre reorganización de los Mozos de Escuadra, atribuyen ambos la siguiente función a los respectivos cuerpos policiales: "Proteger a las personas y bienes y garantizar la seguridad ciudadana y el pacífico ejercicio de los derechos y libertades públicos". Al parecer, se ha pretendido eludir la expresión de "orden público" y reafirmar los derechos y libertades, posiblemente a causa de las connotaciones represivas y autoritarias que arrastra aquélla y se ha sustituido sin más por la de "seguridad ciudadana". En esa operación ha sufrido la precisión conceptual, pues parece sugerirse que la seguridad ciudadana sea algo distinto de la protección de personas y bienes y al disfrute de los derechos y libertades públicos.

d) También resultan poco precisas, en mi criterio, las referencias a la seguridad pública o ciudadana que contiene la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 13 de marzo de 1.986. En su artículo 1 establece que "el mantenimiento de la seguridad pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad"; en su artículo 11 se atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado "mantener y restablecer, en su caso, el orden y seguridad ciudadana". Se sugiere que la seguridad ciudadana es distinta al orden y tiene un ámbito más restringido que la seguridad pública, cuyo contenido no queda claro.

e) Es acertada la distinción que contiene el Real Decreto 629/1.978, de 10 de marzo, que regula la actividad de los Vigilantes Jurados de Seguridad. En su artículo 18 prevé que en casos de conflictos laborales en las empresas donde desarrollan sus funciones, su intervención ha de limitarse "a la protección de las personas y de los bienes que, con carácter general, tienen encomendada, sin que por ningún concepto puedan intervenir en los aspectos de orden público que puedan presentar". Queda claro que los vigilantes ejercen una función de seguridad, es decir, de protección de personas y bienes, pero de la que se excluye un aspecto muy concreto, y que es el restablecimiento del orden material o exterior en caso de un conflicto social, tarea que se reserva a los Cuerpos de Policía, los únicos que pueden emplear medidas represivas y no meramente defensivas.

C. PROPUESTA DE DEFINICIÓN.

Para finalizar, entiendo que debe definirse la seguridad pública como la actividad de los poderes públicos y de los particulares, en colaboración con los primeros, dirigida a la protección de personas y bienes frente a posibles agresiones violentas producidas tanto por actos humanos como por fuerzas naturales o hechos accidentales, comprendiendo medidas de prevención, de aminoramiento y de reparación de los daños.

Una parte muy importante de la seguridad pública consiste en mantener el orden público material, condición indispensable de aquélla. La Constitución encomienda la garantía de la seguridad ciudadana a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (puede entenderse seguridad ciudadana aquí como sinónimo de orden público). En nuestro sistema democrático, el orden público se entiende como situación de tranquilidad exterior que permite el libre ejercicio material de los derechos y libertades.

2. DELIMITACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA

2.1. INTRODUCCIÓN.

En el capítulo anterior ha quedado definido el concepto de seguridad pública; pasaré ahora a definir lo que hemos de entender como "sistema de seguridad pública". Constituyen este sistema el conjunto ordenado de normas, órganos, personas, relaciones y medios instrumentales dispuestos para garantizar la seguridad pública, esto es, dispuestos para actuar en la protección de personas y bienes frente a toda clase de agresiones violentas, comprendiendo tanto medidas de prevención como de aminoramiento o de reparación de los daños.

El sistema de seguridad pública, tal como queda definido, no es sino un subsistema integrado en el sistema jurídico. Entiendo que el sistema jurídico no se compone únicamente de normas, sino también de sujetos, relaciones y órganos[74]; las normas no constituyen sino un subsistema dentro del sistema jurídico; el más importante, si se quiere, pero no el único.

Como ya se ha apuntado en el capítulo anterior, la seguridad pública es un concepto que rebasa el campo propio de los Cuerpos de Policía; debemos decir, pues, que la actividad propia de los Cuerpos de Policía no es sino un nuevo subsistema dentro del sistema de seguridad pública. Por lo tanto, para dar nuevos pasos en el acercamiento hacia el objeto de este estudio, debemos delimitar el sistema de seguridad pública mediante la identificación de los subsistemas que lo componen, definiéndolos al tiempo que los comparamos y diferenciamos. A efectos prácticos, debemos distinguir ahora dos grandes subsistemas:

a) El subsistema normativo, compuesto por el conjunto de normas que regulan la materia que nos ocupa.

b) El subsistema orgánico, compuesto por el conjunto de órganos dedicados a la seguridad pública, y que se corresponden también con distintas funciones o actividades que desempeñan. Dentro de este subsistema hallaremos a los Cuerpos de Policía y, entre ellos, a la Policía Foral.

Por motivos prácticos, iniciaremos la identificación de los subsistemas precisamente a través de este segundo aspecto, para luego examinar el subsistema normativo relativo a los Cuerpos de Policía.

2.2. IDENTIFICACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS.

Dentro del sistema de seguridad pública en España podemos distinguir diversos órganos, que se corresponden con otras tantas áreas de actividad. Tradicionalmente se identifica seguridad pública con Cuerpos de Policía; se trata de una visión restringida, anclada en la época en que prácticamente la única actividad del Estado en materia de seguridad era el mantenimiento del orden público. En una sociedad evolucionada los

[74] GONZÁLEZ NAVARRO, "La teoría..." citada, página 144.

poderes públicos amplían la esfera de la seguridad pública, atendiendo a un mayor número de aspectos.

2.2.1. Los Cuerpos de Policía.

Como ya quedó dicho, son los órganos, generalmente armados, establecidos por los poderes públicos para ejercer el monopolio de la fuerza en la esfera interna del Estado, con el fin de asegurar el cumplimiento coactivo del ordenamiento.

Ocupan el lugar central del sistema de seguridad pública, y por ello y por estar en íntima conexión con el objeto de este trabajo, serán analizados en profundidad en los capítulos siguientes. Apuntaré tan solo en este momento que en nuestro país se da una pluralidad de Cuerpos de Policía y, en concreto, existen los siguientes:

a) Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, constituidas por

-El Cuerpo Nacional de Policía.

-La Guardia Civil.

b) Los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas.

c) Los Cuerpos de Policía de las Entidades Locales.

2.2.2. La seguridad privada.

Si bien la garantía de la seguridad pública es una función asumida por el Estado, e históricamente uno de los motivos por el que surge éste, las limitaciones consustanciales a los medios con los que cuenta para ejercer dicha misión originan que, en ocasiones, los particulares deban atender a su propia protección por diversos medios, unas veces cumpliendo obligaciones establecidas por los poderes públicos en la normativa de seguridad pública, otras veces por iniciativa propia al margen de dicha normativa. En las sociedades urbanas y postindustriales en las que el aumento de la delincuencia contra la propiedad es constante, esta autoprotección ha llevado a la proliferación de las empresas que se dedican comercialmente a prestar servicios de seguridad. La actitud del Estado ante esa actividad ha sido la de someterla a intervención y control administrativos, con una reglamentación específica que garantice que la seguridad privada no invada ámbitos de competencia indelegable de los poderes públicos y que, en todo caso, se desarrolle con arreglo a los principios del ordenamiento.

Como señala SÁINZ MORENO, la prestación privada de servicios de seguridad se trata de uno de los variados casos de "ejercicio privado de funciones públicas", es decir, funciones públicas que el Estado permite realizar a sujetos privados con carácter profesional, pero sometiéndolos a una reglamentación[75]. Las personas que ejercen estas

[75] Fernando SÁINZ MORENO, "Ejercicio privado de funciones públicas", en la Revista de Administración Pública núm. 102, Enero-diciembre 1.983, páginas 1699 y siguientes. En la misma categoría incluye, sin pretender agotar el catálogo, a las profesiones o actividades siguientes: capitán de buque, comandante de aeronave, práctico de puerto, árbitro de Derecho privado, notario, agente de Cambio y Bolsa, corredor colegiado de Comercio.

funciones se someten a la normativa laboral y actúan dependiendo de la empresa que los contrata; sin embargo, adquieren un carácter que SÁINZ MORENO denomina de "agente público"[76]. Se trataría, según este autor, de una categoría intermedia entre el funcionario y el profesional libre; no existe una dependencia de la Administración, pero sí el ejercicio de funciones públicas, que en otro caso desempeñaría aquél. Según SÁINZ MORENO, las funciones públicas son "actividades que gozan de una especial eficacia reconocida por el Derecho o que se ejercitan haciendo uso de potestades que, en principio, sólo corresponden a los poderes públicos"[77].

Explica SÁINZ MORENO que la posición jurídica de quienes ejercen funciones públicas, siendo sujetos privados, tiene dos vertientes; respecto de la Administración, se hallan sometidos a las normas que forman la "disciplina pública" de su actividad y a su vigilancia, pero no existe sumisión jerárquica y no reciben instrucciones singulares; respecto de los particulares, se produce una concurrencia de elementos de Derecho público y de Derecho privado, aunque en cualquier caso la responsabilidad no es administrativa sino civil[78].

Las empresas o personas que ejercen funciones de seguridad privada tienen un deber especial de colaboración con los órganos administrativos encargados de la seguridad pública. Establece el artículo cuarto de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad lo siguiente:

> "1. Todos tienen el deber de prestar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el auxilio necesario en la investigación y persecución de los delitos en los términos previstos legalmente.
>
> 2. Las personas y entidades que ejerzan funciones de vigilancia, seguridad o custodia referidas a personal y bienes o servicios de titularidad pública o privada tienen especial obligación de auxiliar o colaborar en todo momento con las Fuerzas o Cuerpos de Seguridad".

Nótese que de la misma redacción se desprende la primera diferencia entre el deber genérico de todos los ciudadanos y el impuesto a los servicios de seguridad privada; los primeros deben prestar su auxilio para la persecución de los delitos, "en los términos previstos legalmente", mientras que los segundos "en todo momento", es decir, no sólo para perseguir los delitos sino también en otros casos.

Dentro de lo que genéricamente se denomina "seguridad privada" se incluyen todos los supuestos que siguen.

A. EMPRESAS DE SEGURIDAD.

Les otorga esta denominación el Real Decreto 880/1.981, de 8 de mayo, sobre prestación privada de servicios de seguridad. Se regulan en dicha norma, según dispone su artículo 1.1., los servicios y actividades siguientes:

> a) Vigilancia y protección de toda clase de bienes muebles o inmuebles.

[76] SÁINZ MORENO, "Ejercicio..." citado, página 1.709.
[77] SÁINZ MORENO, "Ejercicio...", página 1.781.
[78] SÁINZ MORENO, "Ejercicio...", página 1.783.

b) Vigilancia y protección de certámenes, ferias, convenciones o cualquier otro acto similar.

c) Fabricación, desarrollo, comercialización y mantenimiento de aparatos y sistemas de seguridad, en particular mediante la instalación y mantenimiento de sistemas físicos, electrónicos, visuales, acústicos o instrumentales de vigilancia y protección y, especialmente, con la conexión a centros de recepción de alarmas.

d) Protección, conducción, traslado y manipulación de fondos, así como de valores, caudales y joyas y otros bienes y objetos valiosos.

e) Asesoramiento y planificación de instalaciones de seguridad.

Las empresas que vayan a dedicarse a las citadas actividades deben inscribirse en un registro que mantiene la Dirección General de la Policía. El funcionamiento de estas empresas lleva aparejada una serie de controles administrativos: sus centros de recepción de alarma necesitan una previa autorización administrativa, y la alarma debe ser puesta en conocimiento inmediato de las comisarías de policía o puestos de la Guardia Civil; deben mantener un libro registro de contratos concertados por la empresa; deben remitir anualmente a la Dirección General de la Policía una memoria de actividades, etc. Están sometidas a permanente inspección por el Gobierno Civil correspondiente.

B. VIGILANTES JURADOS DE SEGURIDAD.

Se trata de personas contratadas por cuenta ajena para ejercer funciones de seguridad y, específicamente, según señala el artículo 18 del Real Decreto 629/1.978, de 10 de marzo, que los regula, las siguientes:

a) Ejercer la vigilancia de carácter general sobre los locales y bienes de la Empresa.

b) Proteger a las personas y a las propiedades.

c) Evitar la comisión de hechos delictivos o infracciones, obrando en consecuencia.

d) Identificar, perseguir y aprehender a los delincuentes, colaborando, a tal efecto, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Orden Público.

e) Efectuar el transporte de fondos o efectos cuando se le encomiende esa misión.

f) Cualquier otra actividad que les corresponda por su condición de Agentes de la Autoridad.

El nombramiento de los vigilantes jurados corresponde a los Gobernadores Civiles, que en el momento de su juramento del cargo les otorga un título. La propuesta al Gobernador Civil la efectúan las empresas que vayan a efectuar la contratación (pueden ser empresas de seguridad u otras[79]), acreditando los requisitos que se

[79] Determinadas entidades industriales, comerciales o de servicios que reúnan ciertas características relativas a tipo de actividad, concentración de clientes, o volumen de fondos que manejen (bancos,

establecen en su normativa. Una vez nombrados, los vigilantes jurados deberán ser instruidos por la empresa durante un período de quince días (plazo que parece ridículamente corto para una formación profesional mínimamente seria).

Los vigilantes jurados prestan su servicio de uniforme, hecho que les dota del carácter de Agentes de la Autoridad. Deben portar una porra, y a decisión de la empresa, un arma de fuego, para la que la empresa deberá solicitar los correspondientes permisos. Dicha arma únicamente puede portarse durante el tiempo de servicio.

Las empresas que contratan a los vigilantes jurados están sometidas a diversos controles por los Gobiernos Civiles, a los que tienen que comunicar las altas y bajas de personal.

En torno a las empresas que utilizan los servicios de los vigilantes jurados (bien contratándolos directamente, bien a través de una empresa de seguridad) se produce una curiosa paradoja, como es la de que es frecuente que tal posición la ocupe la propia Administración Pública. En efecto, la Administración (las Administraciones Públicas) dota a determinadas instalaciones que se hallan en su órbita de dependencia de servicios de vigilancia y seguridad a través de la contratación de empresas de seguridad y vigilantes jurados, en vez de utilizar un Cuerpo de Policía. Las razones son variadas: carencia de Cuerpo de Policía propio (esta situación se da en las Comunidades Autónomas que no lo han creado o no pueden crearlo, según su Estatuto, y sin embargo tienen atribuida la competencia para vigilar sus edificios e instalaciones), insuficiencia de plantilla, o, simplemente, porque el servicio de una empresa de seguridad resulta más económico. A este respecto debe de tenerse en cuenta que los vigilantes jurados no están preparados ni, en consecuencia, son retribuidos, para todas las funciones propias de los Cuerpos de Policía, sino solamente para algunas muy determinadas. Por ello no es extraño que la Administración considere más práctico utilizar los servicios de vigilantes jurados en algunas dependencias donde el carácter de las medidas de seguridad no se diferencia en nada al de las que se adoptan en establecimientos comerciales o industriales privados; este es el caso de hospitales, centros educativos, empresas públicas, etc.

La diferencia entre los Cuerpos de Policía y los vigilantes jurados, con todo, es clara. Los segundos carecen de la inmensa mayoría de las facultades que tienen atribuidas aquéllos; sus funciones apenas les conceden otra prerrogativa que la de ser considerados Agentes de la Autoridad cuando están de servicio, pero el ámbito limitado de su actividad hace que este carácter no se traduzca más que en la protección penal que pueden recibir en caso de resistencia o atentado. En cualquier caso, carecen del rasgo básico de los Cuerpos de Policía, y que como se señaló anteriormente, es el de poder utilizar la fuerza para obligar coactivamente al cumplimiento del ordenamiento. Los vigilantes jurados únicamente pueden utilizar la fuerza defensivamente, como todo sujeto privado.

---

joyerías, etc.), pueden ser obligadas a contar con un servicio de vigilantes jurados, según se establece en el Real Decreto 1.338/1.984, de 4 de julio, sobre medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados.

C. GUARDAS JURADOS DE EXPLOSIVOS.

Se trata de un supuesto similar al de los vigilantes jurados, y con una regulación semejante, pero con unas funciones especializadas: la vigilancia en fábricas, depósitos o comercios de las sustancias reglamentadas como explosivas. En este caso, el título-nombramiento que debe expedir el Gobernador Civil debe ir precedido de un certificado de aptitud otorgado por la Comandancia de la Guardia Civil tras la superación de unas pruebas sobre conocimiento de las armas, de la normativa sobre explosivos y sobre derechos y obligaciones de los Agentes de la Autoridad, así como pruebas de tiro.

D. GUARDAS PARTICULARES DEL CAMPO.

Se rigen por un reglamento aprobado por Real Decreto de 8 de noviembre de 1.849 (probablemente la norma más antigua, de entre las vigentes, en materia de seguridad pública). Se distinguen los guardas jurados de los "no jurados". Estos segundos son los nombrados por los propietarios rurales para la custodia de propiedades, cosechas y frutos, y no usan uniforme ni tienen facultades distintas a las de cualquier particular. En cambio, los jurados deben ser propuestos por los propietarios al Alcalde correspondiente, que tras solicitar los informes correspondientes (al párroco y al Jefe de la Comandancia de la Guardia Civil), efectuará el nombramiento y recibirá su juramento.

Los guardas jurados no llevan obligatoriamente uniforme, aunque sí una bandolera de cuero con placa de latón con la inscripción "guarda jurado". En el ejercicio de sus funciones tienen el mismo carácter, funciones y consideraciones que los guardas municipales, entre ellas, la de que sus denuncias ratificadas bajo juramento hacen fe, salvo prueba en contrario, en el enjuiciamiento de hechos calificados como falta en el Código Penal (hoy este precepto es de más que cuestionable constitucionalidad).

E. GUARDAPESCAS JURADOS MARÍTIMOS.

Esta figura se creó y reguló mediante Decreto de 25 de abril de 1.974. Su función es la de proteger los establecimientos de acuicultura, dependiendo laboralmente de los concesionarios de éstos. El nombramiento corresponde a los Comandantes de Marina, y en el ejercicio de su cargo tienen el carácter de agentes auxiliares de la autoridad de Marina.

Finalmente, quiero referirme aquí a los detectives privados; aunque por su similitud en algunos aspectos con los Cuerpos de Policía se suele englobarlos en el concepto de seguridad privada, entiendo que no forman parte del mismo. Se trata únicamente de una profesión sometida a regulación específica (Orden del Ministro del Interior de 20 de enero de 1.981) y a control administrativo, pero que no supone el desempeño de funciones públicas. Los detectives privados pueden llegar a desempeñar funciones equivalentes a las de Policía Judicial, pero en ningún caso tienen atribuido el carácter de Agente de la Autoridad ni facultades distintas a las de cualquier ciudadano.

2.2.3. La Protección Civil.

En un capítulo anterior me he referido ya a esta actividad como parte de la seguridad pública. Quedaba definida la protección civil como "el conjunto de acciones

dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública". La protección civil, como acción asumida de forma permanente y organizada por el Estado, resulta una institución relativamente moderna.

Como señala FERNANDO PABLO[80], es sobre todo tras la II Guerra Mundial cuando, al hacerse patente el poder destructor de las nuevas armas, más por razones estratégicas que humanitarias, se inició en Europa una política de protección de centros de producción, comunicaciones y núcleos de población frente a un hipotético conflicto armado. Esta política configuró un sector de la actividad estatal denominado "defensa civil", que pronto empieza a intervenir en emergencias de tipo no bélico producidas por calamidades de origen natural o accidental. De esta manera, dicha actividad progresivamente se ha desplazado al ámbito de la Administración civil y ha terminado por adoptar la denominación de protección civil[81].

Los países desarrollados han ido configurando su sistema de protección civil, integrado por el conjunto de normas, procedimientos, órganos y recursos humanos y materiales dispuestos para la protección frente a daños catastróficos de cualquier origen. FERNANDO PABLO señala las siguientes características de este sistema, que lo contraponen a las medidas aisladas que se adoptaban en el pasado ante las calamidades públicas[82]:

-Generalidad y especialización. El sistema se establece para luchar contra cualquier tipo de sucesos (seísmos, inundaciones, accidentes ferroviarios, accidentes marítimos, incendios, riesgos tecnológicos), pero se compone de servicios especializados en distintas misiones (rescate de personas, tratamiento de bienes, lucha contra el agente causante, etc.).

-Integra mecanismos de alta formalización y previsión, preordenando normativamente el comportamiento de los poderes públicos y las medidas a tomar en cada caso, a través de planes.

-Se trata de un nuevo servicio público con carácter de continuidad y permanencia. Al margen de sus actuaciones singulares en los casos de emergencia,

---

[80] Marcos FERNANDO PABLO, "El sistema de Protección Civil: el marco jurídico y el papel de las Comunidades Autónomas", en la Revista Vasca de Administración Pública núm. 23, página 47 y siguientes.

[81] En España, los pasos por los que se ha llegado al actual sistema de protección civil son los que siguen. En 1.941 se atribuyen diversas funciones de prevención a la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva, dentro de una óptica bélica. La Ley de Orden Público de 1.959 atribuye a las autoridades gubernativas la obligación de adoptar todas las medidas conducentes a la protección, asistencia y seguridad de las personas en caso de catástrofe o calamidad pública (artículo 17). En 1.960 se creó la Dirección General de Protección Civil, de la que dependían las Jefaturas Provinciales y Locales de Protección Civil; sin embargo, este encuadramiento en la Administración civil no estaba todavía muy claro, ya que en 1.967 ve reducido su rango a Subdirección General y pasa a depender de la Dirección General de la Guardia Civil. Un paso fundamental en la configuración del sistema lo da el Decreto de 29 de febrero de 1.968, que abordaba por primera vez los aspectos operativos en casos de emergencia. En 1.980 se crea de nuevo la Dirección General de Protección Civil, dentro del Ministerio del Interior, y se crea también la Comisión Nacional de Protección Civil como órgano coordinador, consultivo y deliberante. Finalmente, en 1.985 se promulga la Ley de Protección Civil vigente.

[82] FERNANDO PABLO, "El sistema..." citado, páginas 48-49.

mantiene una actividad ininterrumpida de evaluación de riesgos, intercambio de información, elaboración de planes, realización de simulacros, etc.

-Prima la coordinación de recursos, es decir, la ordenación de recursos dependientes de diversos servicios administrativos y dedicados habitualmente a diferentes funciones de modo que en los casos de emergencia actúen dirigidos por un objetivo y procedimiento comunes.

Debe apuntarse que la filosofía más moderna en esta materia se basa en la idea de que el sistema no debe dirigirse tanto a crear unos nuevos servicios específicamente dedicados a intervenir en casos de catástrofe, como a establecer los mecanismos por los cuales los servicios que funcionan habitualmente cubriendo diversas misiones pueden abordar la atención de una emergencia. Se trata de asegurar al mismo tiempo la economía de medios y la efectividad; no es económico, ni posible en la mayoría de los casos, mantener unos servicios dedicados exclusivamente a "esperar" que se produzca la catástrofe para ponerse en funcionamiento, pero tampoco es eficaz porque esos servicios, probablemente, acusarán la inactividad y la traducirán en falta de práctica o experiencia[83].

-El sistema se completa con una llamada a la participación voluntaria de los ciudadanos y la imposición de determinadas prestaciones obligatorias por parte de éstos en caso de que sean necesarias.

La Constitución Española de 1.978 no contempla específicamente a la protección civil más que en uno de sus preceptos, el artículo 30.4:

> "Mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública".

Esta disposición no cubre sino uno de los aspectos del sistema de protección civil, las prestaciones obligatorias de los ciudadanos, de necesaria regulación constitucional por cuanto puede suponer limitación de los derechos y libertades fundamentales. En cuanto al régimen de competencias en esta materia, como ya se indicó en un capítulo anterior, debe entenderse que la protección civil está engoblada en la seguridad pública que el artículo 149.1.29 de la Constitución atribuye a la competencia exclusiva del Estado.

La norma principal que configura en nuestro país este sistema es la Ley 2/1.985, de 21 de enero, de Protección Civil. El primer artículo de esta norma dispone lo siguiente:

> 1. La acción permanente de los poderes públicos, en materia de protección civil, se orientará al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública y a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan.

[83] La exposición de motivos de la vigente Ley de Protección civil señala en su apartado III: "Sin embargo, sería equivocado que la organización de la protección civil pretendiese crear 'ex novo' unos servicios específicos; suplantar o ejercer directamente los servicios públicos que con ella pueden tener relación o, incluso, disponer directamente de los medios a tal fin necesarios. La protección civil, por el contrario, debe actuar a través de procedimientos de ordenación, planificación, coordinación y dirección de los distintos servicios públicos relacionados con la emergencia que se trate de afrontar".

> 2. La protección civil es un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes administraciones públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria.

Las líneas generales que marca la ley se pueden resumir en los siguientes apartados.

a) Deberes y obligaciones.

Se establece el deber genérico de todos los ciudadanos mayores de edad de "colaborar, personal y materialmente, en la protección civil, en caso de requerimiento por las autoridades civiles. La obligación mencionada se concretará, fundamentalmente, en el cumplimiento de las medidas de prevención y protección para personas y bienes establecidos por las leyes y las disposiciones que las desarrollen, en la realización de las prácticas oportunas y en la intervención operativa en las situaciones de emergencia que las circunstancias requieran" (artículo 4).

La colaboración en la actividad de protección civil puede llevar a la realización de prestaciones personales, sin derecho a indemnización, y a la requisa temporal, intervención u ocupación de todo tipo de bienes, en este caso originándose un derecho a indemnización (artículo 4, apartados 4 y 6)

Además de los deberes generales, se prevén deberes específicos a diversas personas o entidades, y, en concreto:

-A los perceptores de la prestación de desempleo.
-A quienes realicen la prestación social sustitutoria del servicio militar.
-Los servicios de vigilancia, protección y lucha contra incendios de las empresas públicas o privadas.
-Los medios de comunicación social.
-Establecimientos que realicen actividades que hayan sido clasificadas por el Gobierno como peligrosas.
-La Cruz Roja y entidades similares.

b) Planes de protección civil.

Los planes son una pieza básica en los modernos sistemas de protección civil. Según el artículo 9 de la Ley, los planes deben contener:

a) El catálogo de recursos movilizables en casos de emergencia y el inventario de riesgos potenciales.

b) Las directrices de los distintos servicios que deban dedicarse a la protección civil.

c) Los criterios sobre la movilización y coordinación de recursos, tanto del sector público como del sector privado.

d) La estructura operativa de los servicios que hayan de intervenir en cada emergencia, con expresión del mando único de las operaciones[84].

Los planes pueden ser territoriales (de Comunidad Autónoma, provinciales, comarcales, insulares, municipales) o especiales, por tipos de emergencias (incendios, inundaciones, accidentes ferroviarios, industrias químicas, riesgos nucleares, etc.). Previamente a la aprobación de estos planes el Gobierno debe de elaborar una Norma Básica de Protección Civil que contenga las directrices esenciales para su elaboración[85].

Los planes de protección civil deben ser elaborados y aprobados por el órgano correspondiente al ámbito territorial que abarque (entidades locales, ejecutivo de las Comunidades Autónomas, Gobierno central); tales órganos están facultados por la ley para solicitar de cualquier entidad o persona la información necesaria. Una vez aprobados los planes deben ser homologados, esto es, ha de comprobarse que su contenido se acomoda a las directrices de la Norma Básica. La homologación corresponde siempre a otro órgano: a la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma los planes de ámbito inferior a la misma (municipales, comarcales o provinciales), o a la Comisión Nacional de Protección Civil los planes de Comunidad Autónoma.

c) Órganos competentes.

A la hora de examinar los órganos que actúan dentro del sistema de protección civil, debemos distinguir dos aspectos: la elaboración, aprobación, homologación y mantenimiento de la eficacia de los planes de protección civil, y la aplicación de éstos en casos de emergencia. A continuación repasaremos los órganos señalando las principales funciones que tienen encomendadas.

1. El Gobierno. Según el artículo 15, "es el órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil". Sus funciones principales son las de aprobar la Norma Básica, los planes especiales de ámbito estatal o supracomunitario, el catálogo de actividades de especial riesgo y, en general, las normas generales que exija el desarrollo de la ley. No tiene, en cambio, funciones de aplicación de planes.

2. El Ministro del Interior. Sus funciones son las de elaborar y proponer al Gobierno la aprobación de las normas citadas en el párrafo anterior, elaborar el Catálogo Nacional de Recursos Movilizables, ejercitar la "superior dirección, coordinación e inspección de las acciones y los medios de ejecución de los planes"; asimismo, y en cuanto a la aplicación de éstos, le corresponde disponerla cuando la emergencia supera el ámbito de una provincia o tiene una especial gravedad. En todo caso dispone la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, solicita,

---

[84] FERNANDO PABLO, "El sistema..." citado, página 51, expone que un sistema de protección civil asume cuatro misiones generales: 1. mitigación de riesgos, 2. preparación de intervenciones, 3. respuesta o intervención, y 4. recuperación o vuelta a la normalidad. Se comprende que en estas misiones pueden participar muy distintos servicios, que se repartirán diversas funciones específicas, según la naturaleza de la emergencia: servicios de extinción de incendios y salvamento, Cuerpos de Policía, servicios sanitarios, servicios de obras públicas, servicios de comunicaciones, servicios de asistencia social, etc.

[85] Hasta la fecha no se ha elaborado esta Norma Básica y, consecuentemente, tampoco ningún plan territorial o especial. Únicamente existen algunas normas provisionales para determinadas emergencias (accidentes industriales, nucleares, transportes por carretera de mercancías peligrosas), así como planes de actuación no oficiales en las distintas Administraciones Públicas.

en su caso, del Ministro de Defensa la intervención de las Fuerzas Armadas, y requiere la intervención de los Cuerpos de Policía autonómicos y locales de las autoridades competentes.

3. La Comisión Nacional de Protección Civil. Se compone de representantes de la Administración del Estado (de varios ministerios) y de las Comunidades Autónomas (uno por cada una de ellas). Es un órgano de naturaleza fundamentalmente deliberante, de encuentro y comunicación de distintos órganos, con funciones sobre todo de informe técnico, aunque tiene alguna función resolutoria. En concreto, homologa los planes de ámbito comunitario y supracomunitario. Asimismo informa las normas técnicas de ámbito nacional, elabora los criterios para establecer el Catálogo de Recursos Movilizables, propone la normalización y homologación de técnicas y medios y, en general, participa "en la coordinación de las acciones de los órganos relacionados con la protección civil".

4. Comunidades Autónomas[86]. Su consejo de Gobierno aprueba los planes territoriales de Comunidad Autónoma, así como los especiales cuyo ámbito no supere el del correspondiente territorio, previo informe, en este caso, de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma. Asimismo aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de esta Comisión. Por delegación del Gobierno central, puede asumir funciones que corresponden a éste, y, en concreto, las del Ministro del Interior para disponer la aplicación de los planes de su ámbito territorial.

---

[86] Así como la Constitución, casi todos los Estatutos de Autonomía guardan silencio en cuanto a las competencias que puedan corresponderles en materia de protección civil. Únicamente el de las Islas Baleares atribuye a la Comunidad las facultades de ejecución de la legislación estatal. La existencia y alcance de competencias de titularidad autonómica en materia de protección civil es una cuestión no muy clara, pese a que el Tribunal Constitucional la ha abordado en dos ocasiones, mediante Sentencias de 18 de diciembre de 1.984 y de 19 de julio de 1.990. Pese al silencio de casi todos los Estatutos, y a que el artículo 149.1.29 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública (dentro de la cual, según el propio Tribunal Constitucional, hay que situar a la protección civil), la jurisprudencia constitucional afirma que las Comunidades Autónomas (o al menos, la del País Vasco, parte en ambos conflictos constitucionales) ostentan competencias en materia de protección civil, de forma concurrente con el Estado. Dichas competencias se extienden a la elaboración de planes de riesgos y calamidades y a la dirección de los propios servicios en los casos de emergencia, pero deben considerarse subordinadas "a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego", casos que son, fundamentalmente, tres: la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio, las emergencias de carácter supraterritorial y las emergencias de tal envergadura que requieran una dirección de carácter nacional. Afirma también el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 1.990 que la competencia del Estado se extiende sobre las situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria", situaciones donde incide un interés nacional, mientras que las Comunidades Autónomas ostentarán sus competencias en relación a "las situaciones de emergencia de carácter cotidiano". La base que halla el Tribunal Constitucional para atribuir competencias a las Comunidades Autónomas sobre protección es la relación que ésta tiene con otras materias de titularidad autonómica: policía autonómica y local, sanidad, carreteras, montes y bosques, etc.

La doctrina constitucional tiene muchos puntos débiles; considera a la protección civil como parte de la materia de seguridad pública, pero al mismo tiempo habla de "actuaciones de protección civil" relacionadas con otras materias (policía, sanidad, etc.), con lo cual no queda definida terminantemente su ubicación. Por otro lado, no deja claros los límites de la protección civil, pues atribuye al Estado la competencia sobre las situaciones de grave riesgo colectivo o catástrofe (esto es, precisamente, el contenido de la protección civil según las propias definiciones del Tribunal Constitucional) pero se refiere luego a otras competencias sobre protección civil a favor de las Comunidades Autónomas, que quedan fuera de esas situaciones catastróficas.

En estos momentos resulta difícilmente conciliable el texto de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía con la Ley de Protección civil y con la jurisprudencia constitucional.

5. Comisiones de Protección Civil de Comunidad Autónoma. Se componen de representantes de la Administración del Estado (tres como mínimo), de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales incluidas en su ámbito territorial. La aprobación de su reglamento de organización y funcionamiento, como se ha dicho, corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma. Su función principal es la de homologar los planes de ámbito inferior a la Comunidad Autónoma (municipales, provinciales y comarcales); asimismo la de informar las normas técnicas que se dicten en su ámbito territorial.

6. Gobernadores Civiles. Tienen atribuida una sola función: disponer la aplicación de los planes de protección civil en casos de emergencia que afecten a uno o varios municipios de la misma provincia, a iniciativa propia o a propuesta de la entidad local correspondiente.

7. Entidades Locales. Aprueban los correspondientes planes de ámbito municipal, comarcal o provincial, los cuales se integran en el de la Comunidad Autónoma correspondiente. En cuanto a aplicación de los planes, únicamente pueden solicitarla del Gobernador Civil, salvo si las características de la emergencia lo dificulten, en cuyo caso podrán disponer directamente la aplicación de las medidas necesarias.

Como colofón a este esquema de la organización administrativa en materia de protección civil, debe decirse que todas las Administraciones Públicas tienen encomendadas funciones preventivas, tales como:

-Realización de pruebas o simulacros.
-Promoción de la autoprotección ciudadana.
-Organización y mantenimiento de servicios de prevención y de extinción de incendios y salvamento.
-Formación del personal de servicios relacionados con la protección civil.
-Promoción de organizaciones de voluntarios.
-Asegurar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de prevención de riesgos.

Cabe hacer aquí algunas observaciones a la estructuración de este sistema de protección civil derivado de la vigente ley (aunque todavía en muy tempranas fases de puesta en marcha). La configuración del sistema de planes territoriales y especiales me parece, en general, correcta; siguen una filosofía de integración de los planes de ámbito inferior en los de ámbito superior, configurando una estructura piramidal que debe finalizar abarcando todos los casos de riesgo o emergencia en su doble aspecto territorial o especial. Una observación, sin embargo, cabe hacer. Los planes especiales de ámbito inferior a la Comunidad Autónoma deben integrarse en el plan territorial de ésta (artículo 11 de la ley); no se dispone lo mismo en cuanto a los planes especiales municipales, que debieran, en buena lógica, integrarse en los planes territoriales municipales. Entiendo que, aunque la ley no lo prevé específicamente, no hay obstáculo a que sea así, ya que los planes territoriales municipales también se integran en el plan territorial de Comunidad Autónoma.

Donde mayores deficiencias presenta la ley es en la atribución de funciones para la aplicación de los planes. Si en la elaboración y aprobación de éstos la ley se ha

acomodado a los tres niveles de Administraciones Públicas que integran la organización territorial diseñada por la Constitución (estatal, autonómico, local), al regular la aplicación de los planes se produce un inexplicable corte que parece retrotraernos a la organización administrativa anterior a 1.978. Aplican los planes únicamente los Gobernadores Civiles y el Ministro del Interior; excepcionalmente, si no cabe otro remedio, las entidades locales. Solamente por delegación del Gobierno central pueden hacerlo los órganos de la Comunidad Autónoma. Ni siquiera se contempla a los Delegados del Gobierno, salvo para instar al Ministro del Interior su actuación. Este sistema no tiene ninguna lógica; lo razonable es suponer que en emergencias que no superan el ámbito municipal, será el Alcalde el órgano más eficaz para poner en marcha el correspondiente plan, ya que ha sido el Ayuntamiento quien lo ha elaborado y aprobado y, por tanto, quien mejor ha de conocerlo; además, en ese ámbito serán habitualmente los servicios locales, dependientes del Alcalde, los que deban intervenir en primer lugar (al menos en las poblaciones importantes); por tanto, debiera habérsele atribuido la función de poner en marcha la aplicación de los planes, salvo que la gravedad o las características de la emergencia, o la escasez de medios municipales, requiera la intervención de otros órganos de nivel superior. Lo mismo puede decirse de las emergencias supramunicipales que no superen el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; serán los órganos de ésta quienes, razonablemente, podrán poner en marcha los correspondientes planes con mayor eficacia, salvo que la gravedad del caso u otras circunstancias exijan la intervención de las autoridades estatales. Debe de tenerse en cuenta que una gran parte de los servicios que deben intervenir ordinariamente en los casos de emergencia no dependen de la Administración del Estado sino de las Administraciones autonómicas y locales[87].

2.2.4. Servicios de Extinción de Incendios y Salvamento.

En nuestro país los servicios de extinción de incendios y salvamento (popularmente, los "cuerpos de bomberos") han sido una tradicional competencia municipal, que apenas ha merecido otra legislación por parte del Estado que la que se contenía en las normas de régimen local. La vigente Ley de Bases de Régimen Local de 1.985 dispone, en su artículo 25.2, lo siguiente:

> El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:
> (...) c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.

Se manifiesta ya en este precepto la relación existente entre esta materia y la protección civil, a la que me referiré luego. El artículo 26.1 de la misma ley establece que estos servicios serán obligatorios en los municipios con población superior a 20.000 habitantes.

También ha sido tradicional en nuestro país la intervención en esta materia de las Diputaciones Provinciales, en su función de apoyar y complementar la acción de los municipios. Esta técnica se mantiene en la Ley de Bases de Régimen Local, cuyo artículo 26.3 dispone que la asistencia de las Diputaciones a los municipios "se dirigirá

[87] La falta de una adecuada distribución de funciones entre las diversas administraciones territoriales se ve dificultada por la falta de una definición estatutaria clara de competencias autonómicas en esta materia, a la que me he referido anteriormente.

preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos".

Como tantas otras funciones de carácter local, la organización y funcionamiento de los servicios de extinción de incendios y salvamento ha sido irregular. En general, se han desarrollado en las mayores poblaciones bajo dependencia de los Ayuntamientos; en algunas provincias han sido las Diputaciones las que han establecido el servicio, con diversas fórmulas de relación con los municipios. Tampoco es inusual la fórmula de la mancomunidad de servicios, bien entre municipios o entre éstos con Diputaciones. También se produce una gran variedad en la organización de los servicios en cuanto a la profesionalidad de sus integrantes. Existen servicios enteramente profesionales, otros de carácter mixto (profesionales y voluntarios) y, finalmente, otros totalmente voluntarios. Debe añadirse que los servicios de extinción de incendios y salvamento no cubren hoy todo el territorio nacional; desgraciadamente existen varias provincias y muchos municipios que no cuentan con ningún tipo de servicio.

En los últimos años se ha producido la intervención de las Comunidades Autónomas en esta materia. También debe señalarse que sus formas de actuación han sido variadas: desde la asunción de todos los servicios por la Comunidad Autónoma[88], hasta la simple adopción de medidas de apoyo técnico o financiación.

Junto a los servicios de bomberos dependientes de las Administraciones Públicas locales o autonómicas existen otros dependientes de diversas entidades públicas y privadas: bomberos de aeropuertos (dependientes de Aviación Civil), bomberos de empresa (existentes en grandes industrias), agrupaciones de voluntarios, etc.

La línea que separa a los servicios de extinción de incendios y salvamento del campo de la protección civil es muy difusa, incluso es cuestionable si existe. El nacimiento de estos servicios es anterior a la configuración de la actual protección civil, pero es obvio que en la práctica se convierten en uno de sus ejes principales. Inicialmente nacidos como servicios, a menudo no permanentes, dedicados a la lucha contra los incendios urbanos, han ido ampliando su campo de actuación, al mismo tiempo que sus técnicas y medios. Hoy actúan en la prevención de incendios, tanto urbanos como forestales, además de en su extinción; en accidentes de tráfico, ferroviarios, aéreos, marítimos, industriales, domésticos; en el medio acuático, en montaña, en la nieve; frente a derrumbamientos, contaminación química, accidentes nucleares, etc. La ampliación de sus funciones le hace coincidir en gran medida con el ámbito propio de la protección civil.

[88] Este ha sido el caso de Cataluña; su Estatuto de Autonomía, en la disposición transitoria 6.7, autoriza la transferencia de servicios desde las Diputaciones provinciales a la Generalidad. Entre 1.980 y 1.982 la Generalidad asumió los servicios de extinción de incendios de las cuatro Diputaciones, organizando con ellos un servicio único descentralizado en comarcas. Este servicio no incluye la ciudad de Barcelona, que mantiene el suyo propio. Este modelo no es previsible que se establezca en otras Comunidades, salvo en las uniprovinciales, donde los órganos autonómicos asumen las funciones de las Diputaciones. Así, en Navarra existe un servicio dependiente de la Administración Foral que cubre toda la Comunidad, salvo la ciudad de Pamplona, que dispone de su propio servicio; con todo, en el momento de redactar estas líneas se ha iniciado el proceso de creación de un consorcio administrativo que unificaría ambos servicios. Similar caso se produce en la Comunidad de Madrid, donde coexisten un servicio dependiente de ésta para todo su territorio, excluida la capital, y el del Ayuntamiento de la villa de Madrid.

Podemos establecer una diferencia conceptual teórica entre estos servicios y la protección civil. La acción de la protección civil se dirige a la prevención de catástrofes o calamidades públicas y a la protección y socorro de las personas y bienes afectados por éstas; los servicios de extinción de incendios y salvamento actúan diariamente en accidentes o incidentes menores, que no adquieren el carácter de catástrofe. Con todo esta distinción no deja de ser bastante grosera; debemos tener en cuenta que la actuación en accidentes menores no es sensiblemente distinta a la que se produce en las catástrofes; los servicios, las técnicas, los procedimientos, son a menudo los mismos, la diferencia es únicamente de grado. Como quedó dicho antes, los modernos sistemas de protección civil se basan en la utilización de los servicios existentes y de funcionamiento diario, y no en la creación de nuevos servicios preparados únicamente para intervenir en catástrofes; ello supone que la mayoría de las intervenciones que forman parte del sistema de protección civil las realizan los servicios de extinción de incendios y salvamento, integrándose, de alguna forma, como tarea "habitual" de los mismos.

Por otro lado ¿cual es la definición de catástrofe? Se trata de un concepto muy resbaladizo; un choque de trenes en el que se producen, por ejemplo, cincuenta muertos y un número mayor de heridos merecerá tal calificativo unánimemente; los accidentes de tráfico que se producen en nuestro país semanalmente, que producen un número mucho mayor de víctimas, y que deben movilizar una cantidad total de recursos bastante mayor, no se consideran ordinariamente una catástrofe. Podemos intentar otro criterio de distinción: será catástrofe aquel hecho que supera la capacidad de reacción e intervención de los recursos ordinarios de la Administración. Digamos que también es un concepto que debemos utilizar en la práctica, pero que encierra similares dificultades; ¿qué son los recursos ordinarios? Un país que logre perfeccionar un sistema de protección civil tal que disponga en todo caso de los medios para intervenir ante cualquier emergencia con apreciable efectividad, podrá considerar ya todos sus recursos como "ordinarios", y consecuentemente desparecidas las catástrofes, por elevados que sean los daños que deba atender.

La dificultad de establecer una distinción conceptual clara entre protección civil y servicios de extinción de incendios y salvamento no obsta para que, teniendo en cuenta el estado inicial en que se encuentra la configuración de nuestro sistema de protección civil y la realidad práctica de su funcionamiento, hoy por hoy podamos considerarlos como subsistemas diferenciados dentro del sistema de seguridad pública.

2.2.5. Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

Debe ir por delante, al abordar este apartado, la advertencia de que nos hallamos en un campo de todavía mayor dificultad en cuanto a su delimitación que el abordado en el apartado anterior.

La denominación y régimen jurídico de estas actividades deriva del vigente Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas[89] (usualmente,

[89] El artículo 3 de este reglamento describe las siguientes actividades:

a) Molestas: las actividades que constituyan una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminen.

b) Insalubres: las que den lugar a desprendimiento o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana.

actividades M.I.N.P.) aprobado por Decreto de 30 de noviembre de 1.961. Esta disposición se dirige primordialmente a la prevención, y establece un sistema de autorizaciones que deberán solicitarse de los Ayuntamientos; en la autorización para cada actividad determinada se exigirán o incluirán las medidas correctoras necesarias, de entre las previstas en el reglamento[90], o en otros reglamentos u ordenanzas dictados por sectores de actividades. Se complementa con la previsión de las facultades de inspección, adopción de medidas preventivas y sanción a favor de Alcaldes y Gobernadores Civiles.

La mayor parte de estas actividades se consideran hoy comprendidas en la materia de protección del medio ambiente. Los Estatutos de Autonomía han atribuido a las Comunidades Autónomas competencia para ejecutar la legislación estatal o, en algunos casos, para desarrollar la legislación básica del Estado y ejecutarla. Debemos considerar, por tanto, que esa materia se halla fuera del sistema de seguridad pública (aparece en los artículos 148.1.9 y 149.1.23 como materia separada); con todo, quedan algunas zonas inciertas.

Podemos considerar que todas las actividades definidas como insalubres y nocivas en el Reglamento de 1.961 son ajenas a la seguridad pública, y entran de lleno en la protección del medio ambiente. Lo mismo podemos decir de las actividades molestas, con la única salvedad de la emisión de ruidos. Se trata este un aspecto de difícil ubicación; por un lado, se habla hoy de "contaminación acústica" y del daño que producen los ruidos consustanciales con la vida urbana, especialmente en grandes ciudades; en este sentido podemos considerar este aspecto dentro de la materia de medio ambiente. Pero en determinados casos, ruidos especialmente acentuados o persistentes pueden considerarse como alteraciones del orden público (piénsese en alborotos producidos en horas nocturnas en la proximidad de zonas habitadas) que lleven a la actuación de los Cuerpos de Policía.

Por otro lado, con las actividades peligrosas nos encontramos también en un ámbito donde confluyen ambas materias, la de seguridad pública y la de protección del medio ambiente; concretamente, podemos englobar muchas de estas actividades dentro de la protección civil. Piénsese en el caso de grandes establecimientos industriales, por ejemplo en la industria química, o en centrales nucleares. Es obvio que tales establecimientos suponen un riesgo elevado para el medio ambiente que exige la adopción de medidas correctoras y un severo control administrativo; pero por otro lado, se deberán establecer medidas preventivas para evitar o atender accidentes que incluso pueden alcanzar niveles de catástrofe.

Las normas que han completado al Reglamento de actividades M.I.N.P. y las de protección civil tienden a no duplicar los procedimientos de concesión de autorizaciones para estas actividades, sino a complementar unas y otras medidas, en cuanto resulta posible, en el mismo procedimiento, así como a no multiplicar los órganos que deben

---

c) Nocivas: las que, por las mismas causas, puedan ocasionar daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola.

d) Peligrosas: las que tengan por objeto fabricar, manipular, expender o almacenar productos susceptibles de originar riesgos graves por explosiones, combustiones, radiaciones u otros de análoga importancia para las personas o los bienes.

[90] Entre las que se señalan en el Capítulo III del Título primero se hallan: limitación al emplazamiento, distancias mínimas respecto de zonas habitadas, sistemas de depuración de residuos, sistemas de aislamiento acústico o radioactivo, prohibición de materiales inflamables, etc.

intervenir en su control. En este sentido se ha orientado, en general, la reorganización que ha supuesto la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de las funciones que antes desarrollaban los Gobernadores Civiles.

Cabe sacar aquí las mismas conclusiones que en el apartado anterior; la exacta delimitación de ámbitos entre la protección civil y las actividades M.I.N.P. resulta hoy poco menos que imposible, aunque es de prever que en el futuro se producirá una clarificación al desarrollarse tanto el sistema de protección civil como la normativa en materia de protección del medio ambiente. Entre tanto, debe señalarse que esta dificultad conceptual no suele reflejarse en indeterminación de órganos competentes ni en conflictos de competencias.

3. HISTORIA DE LOS CUERPOS DE POLICÍA EN ESPAÑA.

3.1. ANTECEDENTES REMOTOS.

Considerando a los Cuerpos de Policía como los órganos encargados de ejecutar, por la fuerza cuando es preciso, los mandatos de la autoridad política, es fácil deducir que su origen se pierde en la noche de los tiempos. Como señala ESCOBAR RAGGIO, "el origen de las Corporaciones destinadas al mantenimiento del orden público es tan antiguo como el de la sociedad humana y con las mismas raíces que la organización militar". Relata este autor como desde los tiempos remotos en que la sociedad se organizaba en familias, clanes y tribus los titulares del poder se rodeaban de escoltas armadas que transmitían e imponían sus órdenes; de esa manera nace la función policial, que se mantiene a través de los siglos[91].

Aunque es posible, como hace ESCOBAR, retroceder en la Historia y rastrear los antecedentes de los actuales Cuerpos de Policía en las civilizaciones antiguas (desde cartagineses, persas, egipcios, griegos o romanos, hasta llegar a los visigodos y árabes), para dar una visión general de tales antecedentes resulta más riguroso, y así lo hacen la mayoría de los autores, arrancar como pronto de la Edad Media. Hay que tener en cuenta que los Cuerpos de Policía, tal como los conocemos hoy, no cuentan con antecedentes próximos hasta bien entrada la Edad Moderna. Por ello, resulta más que suficiente partir de la Edad Media para analizar con perspectiva su proceso de nacimiento.

Según explica LÓPEZ GARRIDO, la inseguridad se hace constitucional en Occidente a partir de la desaparición del Imperio Romano. Europa se hunde en una época de violencia en la que proliferan los ejércitos particulares que dará lugar al nacimiento del feudalismo. La sensación de crisis y debilidad de los pueblos europeos hace que los más débiles busquen la protección de los poderosos, creándose paulatinamente el entramado de vínculos de dependencia característico de la sociedad feudal. El poder político se disgrega, acomodándose a una sociedad mayoritariamente agraria y con escaso desarrollo económico. No existe ni Estado ni un concepto de lo público, sino una serie de "nódulos políticos y económicos relativamente autosuficientes y territorialmente aislados e incomunicados", en los que aparecen ejércitos privados y guerras privadas. En este marco, no existe nada similar a lo que hoy entendemos por aparato policial. Según LÓPEZ GARRIDO, "la conformación rural de la civilización medieval convertía en innecesario un aparato desarrollado detectador o preventivo (policiaco) de desórdenes o de delitos. La acción represiva, de tipo militar, poco sofisticada pero disuasoria, solía ser suficiente para mantener la estabilidad interna del sistema social y político". La sociedad feudal hace crisis con el desarrollo de la economía urbana y la generalización de los intercambios comerciales que se producen hacia el final de la Edad Media, dando lugar al nacimiento del Estado Moderno[92].

---

[91] Juan Antonio ESCOBAR RAGGIO, "Historia de la Policía", revista "Policía", 1.947, páginas 6 y siguientes.

[92] Diego LÓPEZ GARRIDO, "El aparato policial en España", Editorial Ariel, Barcelona, 1.987, páginas 21 y siguientes.

3.2. LAS HERMANDADES MEDIEVALES Y SU EVOLUCIÓN.

Antes de finalizar la Edad Media aparecen en España unas instituciones que suelen señalarse como antecedente directo de la policía: las Hermandades. Ese carácter precursor que se les suele atribuir debe ser muy matizado, ya que con el mismo término se han designado realidades muy heterogéneas, y, por otro lado, las Hermandades más directamente relacionadas con el aspecto del orden público y la persecución de los malhechores reúnen una serie de caracteres muy diversos.

Según ÁLVAREZ DE MORALES, el rasgo fundamental para describir a las Hermandades es "la defensa de unos intereses de carácter público para lo que su objetivo fundamental casi siempre es la constitución de una jurisdicción propia general al margen de la simple defensa de intereses gremiales o de otro tipo particular"; la creación de esa jurisdicción produce una continua fricción con el poder real y con las otras jurisdicciones[93].

Las Hermandades aparecen en los diversos reinos peninsulares en el siglo XII. Las primeras se forman por la unión de ciudades entre sí, o por unión de algunos ciudadanos, normalmente enfrentados a una autoridad o precisados de defenderse ante un enemigo común. Frecuentemente surgen como consecuencia de una revuelta o enfrentamiento que se institucionaliza mediante el nombramiento de unos órganos que se arrogan una jurisdicción propia, separada de la del Rey o de la de los señores feudales, y que cuenta con una milicia armada. En ocasiones, los Reyes se ven obligados a reconocerlas y otorgarles una serie de fueros y privilegios. A título de ejemplo, entre las primeras Hermandades se puede señalar la que se constituye en 1.190 entre Escalona, Plasencia, Ávila y Segovia, en la que se establecen una serie de normas que regulan las relaciones entre sus vecinos (sobre todo normas penales) y unos alcaldes con jurisdicción para resolver los conflictos entre ellos. La Hermandad de 1.265 entre Córdoba, Jaén, Baeza, Úbeda, y otros lugares y nobles de la zona tiene como finalidad defenderse de los moros, imponiéndose un deber mutuo de socorro ante su ataque y la obligación de resolver las contiendas internas de forma pacífica. La Hermandad de San Martín de Montiña se formó a iniciativa de varios Concejos de la zona de los Montes de Toledo, agrupando sobre todo a ganaderos, cuyos intereses protegía, hasta el punto de que se acabó integrando en la Mesta. En el Reino de Aragón, la Cofradía de Belchite se forma dirigida a la lucha contra los moros.

Estas primeras Hermandades agrupan a personas y concejos con un carácter defensivo. Posteriormente surgen también lo que ÁLVAREZ DE MORALES llama "Hermandades Generales" y que pasan a intervenir en la constitución política de los Reinos. Se trata de la unión de determinados grupos de nobles que se enfrentan al poder real por diversos motivos y que logran imponerle la aceptación de un régimen privilegiado de carácter fiscal, judicial y de participación en el poder a favor de una minoría. En Castilla la primera Hermandad general se forma en 1.282 de la mano del infante don Sancho, que logra unir tras de sí a diversos nobles y ciudades y a la Iglesia en su enfrentamiento con el rey Alfonso X. En las cartas de hermandad que se firman se reconoce al infante como rey y se establece el respeto a diversos fueros y privilegios que defenderán conjuntamente sus firmantes. Esta Hermandad se renueva en diversas ocasiones (normalmente debido a que los reyes, empezando por Sancho IV, no respetan

[93] Antonio ÁLVAREZ DE MORALES, "Las Hermandades, expresión del movimiento comunitario en España", Universidad de Valladolid, Estudios y Documentos núm. 33, 1.974, página 11.

sus capítulos), y establece diversos procedimientos que tratan de controlar los abusos de las autoridades dependientes del rey. En ocasiones, llega a tomar un carácter revolucionario. Alfonso XI pone fin a la Hermandad general al promulgar el Ordenamiento de Alcalá de 1.348, que impide las jurisdicciones autónomas.

Pero las Hermandades que resultan más interesantes dentro de la historia de la policía son las denominadas Hermandades contra malhechores. Se trata de instituciones creadas por diversas ciudades, nobles o gremios para luchar contra la delincuencia (normalmente, contra los salteadores de caminos) en épocas y lugares azotados por la violencia. En Castilla la más antigua de estas Hermandades parece ser la de Colmeneros de Toledo, Ciudad Real y Talavera, que se forma en el siglo XIII para defender los intereses de los colmeneros frente a sus asaltantes y recibe de los reyes una jurisdicción civil para resolver los conflictos entre sus miembros y una jurisdicción criminal para proceder contra quien se oponga delictivamente a sus intereses, jurisdicciones que administran sus alcaldes y Tribunales propios. ÁLVAREZ DE MORALES compara el origen de esta institución con la Mesta, que defendía de modo similar los intereses gremiales de los ganaderos. Al servicio de la Hermandad existe una milicia armada, los "cuadrilleros". Esta institución pasó a denominarse "Hermandad Vieja" al crearse la de los Reyes Católicos, y no desapareció hasta 1.835, si bien durante la Edad Moderna llevó una vida lánguida, en la que se borró el aspecto gremial en beneficio del puramente criminal, con un ámbito territorial y funcional reducido.

Otra de las Hermandades creadas para la persecución de los malhechores es la denominada Hermandad general castellana (no confundir con la Hermandad general de fines políticos mencionada antes) que tiene su origen en el Ordenamiento de justicia de Pedro I, en 1.351, el cual dispuso que los alcaldes fueran asistidos por los hombres que necesitasen para perseguir a los malhechores mediante apellido (el apellido consistía en la obligación de los vecinos del concejo de acudir armados al ser llamados para formar una especie de milicia popular que apoyara a la autoridad), y que las ciudades debían tener preparada una fuerza armada de hombres a pie y a caballo para salir en cualquier momento en persecución de los delincuentes. En 1.370 Enrique II autoriza la constitución de Hermandades en todas las comarcas para combatir la ola de bandolerismo que azotaba a Castilla como resultado de las guerras civiles. Estas Hermandades no tienen una jurisdicción propia, sino que se limitan a poner a disposición de la justicia ordinaria una fuerza armada a cargo de los pueblos. Posteriormente, las Hermandades no se limitaron a su función criminal, sino que intervinieron en cuestiones políticas y sirvieron a diversos intereses nobiliarios o de las ciudades. Habitualmente los reyes trataron de frenar su poder y de limitar sus privilegios, aunque en otras ocasiones se vieron forzados a concederles una jurisdicción propia sobre asuntos determinados; tampoco fue raro que las Hermandades fueran utilizadas por los reyes para enfrentarse al poder nobiliario, aprovechando su fuerza militar.

Las Hermandades sufren grandes altibajos en su existencia a lo largo de los siglos XIV y XV, desapareciendo o siendo restablecidas según los vaivenes políticos del momento. En la segunda mitad del siglo XV las Hermandades son utilizadas por Enrique IV, apoyado por las ciudades, para luchar contra el poder nobiliario. Los Reyes Católicos quisieron aprovechar esta institución y establecen en 1.476 una nueva Hermandad General, llamada la "Santa Hermandad", y que suele presentarse como uno de los aspectos más originales de su reinado, aún cuando es simplemente una nueva

edición de la institución anterior. Todos los lugares del Reino de Castilla debían entrar en tal Hermandad, que recibió jurisdicción criminal y pronto se orientó a la formación de una fuerza militar, con cargo a las ciudades y pueblos, que fue utilizada por los Reyes Católicos como base de su ejército en las guerras contra Portugal y Granada. Precisamente esto motivó que las ciudades castellanas se resistiesen cada vez más a la Hermandad, pues a través de ella tuvieron que afrontar gran parte de las cargas financieras de las guerras de esa época. Además de como fuerza militar, la Hermandad sirvió a los Reyes Católicos de instrumento en su política de unificación y centralización territorial y de creación de un Estado moderno frente al modelo feudal. Los órganos superiores de la Hermandad se suprimen en 1.498, pero manteniendo a los alcaldes y cuadrilleros, que pasan a depender directamente de las arcas reales, siendo apelables las sentencias de sus alcaldes ante la justicia ordinaria. En el siglo XVI la jurisdicción especial que constituye la Hermandad cae en un gran descrédito (que queda reflejado en la literatura del Siglo de Oro[94]) por las menores garantías que su actuación tenía frente a la justicia ordinaria. Las Cortes castellanas van consiguiendo un recorte de sus atribuciones, acabando por unirse los cargos de alcalde de la Hermandad a alguna de las funciones de los Ayuntamientos, con lo cual se convirtieron en honoríficos. A partir del siglo XVII la Hermandad desaparece en la práctica, aunque permanezcan formalmente en vigor sus normas.

Ha sido muy frecuente en el pasado considerar a la Santa Hermandad, a la que se tiene erróneamente como creación de los Reyes Católicos para acabar con el bandolerismo e imponer el orden interno, como el antecedente de la Guardia Civil y de otros Cuerpos de Policía. Si debemos considerarla como antecedente ha de ser ciertamente muy remoto, no solo por las características diversas de dichas instituciones sino también por el largo período que separa la desaparición de una y el nacimiento de los otros[95].

Otro lugar común entre ciertos autores ha sido el ensalzar un pretendido carácter popular de las Hermandades. Se trata igualmente de una deformación; las Hermandades responden a una variada serie de intereses gremiales, nobiliarios y reales, y se insertan en las luchas políticas medievales. En una sociedad feudal como la que da luz a las Hermandades, éstas suelen servir cualquier causa menos la del pueblo llano[96].

3.3. INSTITUCIONES DE ORDEN PÚBLICO EN LA EDAD MODERNA.

Si antes ya quedó claro que durante la Edad Media no existe lo que hoy consideramos un sistema policial, hay que decir lo mismo de la Edad Moderna. Lo que hoy entendemos por funciones policiales se hallaban confundidas con otras. Sólo al final de esta época encontramos los antecedentes próximos de los actuales Cuerpos de Policía. Ahora bien, existen una serie de instituciones que cumplían funciones análogas a las de éstos. Fundamentalmente hay que señalar dos ámbitos donde se ejercen esas funciones: uno es el Ejército, el otro la Administración de Justicia. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la Administración de Justicia hasta el siglo XIX no está claramente separada de lo que hoy llamamos poder ejecutivo; en el Antiguo Régimen

[94] "Ladrones en cuadrilla, que no cuadrilleros, salteadores de caminos con licencia de la Santa Hermandad", es la descripción que hace de ella Don Quijote.
[95] ÁLVAREZ DE MORALES, "Las Hermandades...", páginas 10 y siguientes.
[96] LÓPEZ GARRIDO, "El aparato...", páginas 26 y siguientes.

hay una constante confusión de funciones y por ello, deberemos examinar una serie de órganos que reúnen funciones judiciales y administrativas al mismo tiempo.

La Administración de Justicia se unifica dentro del poder real con los Reyes Católicos, quienes suprimen la jurisdicción nobiliaria; con todo seguirán existiendo jurisdicciones especiales, como son las Hermandades ya examinadas. En esta época la lucha contra la delincuencia se basa principalmente en la Santa Hermandad. Según TOMÁS Y VALIENTE, la eficacia de la acción policial de la Santa Hermandad fue muy elevada mientras ésta contó con los abundantes fondos procedentes de la contribución impuesta a los municipios. Cuando en 1.498 se suprime esta contribución y los gastos de la Hermandad se cargan a las rentas reales, empiezan a restringirse los fondos y los cuadrilleros y alcaldes deben nutrirse sobre todo de las penas pecuniarias que imponen, lo cual contribuyó a su rápido desprestigio y a su extinción. El mayor peso en la represión de los malhechores pasa a la justicia ordinaria[97].

A partir de los Reyes Católicos la institución básica de la justicia son los corregidores, nombrados por el Rey para el tiempo de un año, y que asumen las funciones de los alcaldes (que eran los jueces locales ordinarios nombrados por los Ayuntamientos) en las villas y ciudades a los que son destinados; los alcaldes de los demás lugares les quedan subordinados. La figura del corregidor había aparecido hacia 1.348 como oficial real que se enviaba a algunas ciudades para administrar justicia en casos en que las tensiones municipales amenazaban la paz, frecuentemente a petición de los organismos locales[98]. Posteriormente el envío de corregidores se fue extendiendo y asimilándose el cargo al de otros oficiales reales ordinarios, cumpliendo tanto funciones judiciales como de orden público e incluso políticas, frenando el poder nobiliario; asimismo controlaban en nombre del Rey el funcionamiento de los organismos locales. Los Reyes Católicos generalizaron el nombramiento de corregidores, dictando la Real Pragmática de 9 de julio de 1.500 o Capítulo para corregidores y jueces de residencia; se refuerza su independencia de los municipios y se incrementa su dependencia real. Los corregidores tienen una amplísima jurisdicción para castigar los delitos, desterrar a quienes alteren el orden y ejecutar disposiciones gubernativas; pueden suspender a cualesquiera otros cargos de justicia y conocer de cualquier asunto, aunque esté bajo el conocimiento de un juez particular. En materia de orden público los Capítulos de 1.500 les encomendaban la prohibición de ciertos juegos, de la blasfemia, la usura y los "pecados públicos", así como la persecución de adivinos y malhechores[99]. El corregidor nombraba un teniente que lo sustituía en caso de ausencia[100].

En la época de los Austrias se afianzó la autoridad de los corregidores y se acentuó su carácter político. Su cargo nunca se puso a la venta o se patrimonializó, como tantos otros; según GONZÁLEZ ALONSO, constituían "la encarnación más viva de la concepción administrativa funcionalizada y proclive a la objetivación propia del Estado moderno"[101].

---

[97] Francisco TOMÁS Y VALIENTE, "El Derecho Penal de la Monarquía Absoluta (Siglos XVI-XVII-XVIII)", Editorial Tecnos, Madrid, 1.969, páginas 36 y siguientes.
[98] Benjamín GONZÁLEZ ALONSO, "El corregidor castellano (1.348-1.808)", Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1.970. Páginas 31 y siguientes.
[99] GONZÁLEZ ALONSO, "El corregidor...", página 108.
[100] ESCOBAR RAGGIO, "Historia...", páginas 226 y siguientes.
[101] GONZÁLEZ ALONSO, "El corregidor...", página 129.

Dirigido principalmente a los corregidores escribió Jerónimo CASTILLO DE BOBADILLA "Política para corregidores y señores de vassallos" (Instituto de Estudios de Administración Local,

En la Corte (primero en Toledo y después en Madrid) existía la Sala de alcaldes de Casa y Corte, que formaba parte del Consejo de Castilla, y que juzgaba de todos los asuntos criminales que se producían en dicho lugar, así como de apelaciones ante decisiones de los alcaldes en cuestiones civiles. Se componía de varios alcaldes, cuyo número varió desde su nacimiento, con los Reyes Católicos, hasta su desaparición en el siglo XIX.

Precisamente la mayor parte de las disposiciones que se dictaron a lo largo de los siglos XVI a XVIII relativas al orden público fueron dirigidas a asegurar éste en la Corte. En 1.604 se dividió Madrid en seis cuarteles, en cada uno de los cuales existía un alcalde, diez Alguaciles, un Escribano del Crimen, dos Oficiales y seis porteros de vara. Todos estos empleados, bajo la dependencia de la Sala de alcaldes, debían rondar por su cuartel y vigilar la comisión de los delitos. En 1.623 se aumentó a dieciséis el número de cuarteles.

Los corregidores y alcaldes podían nombrar Alguaciles de justicia, cuya principal misión consistía en rondar por las calles, especialmente de noche, para asegurar la tranquilidad pública y prever los delitos; asimismo tenían funciones de ejecución judicial. Cuando existían varios Alguaciles, solía haber un Alguacil Mayor a su frente. En su labor de centinela y ronda los Alguaciles a veces fueron auxiliados por "Porteros de Audiencia" y otros empleados subalternos.

A partir de Felipe V, como parte de su política de centralización, aparecen los Intendentes, que son puestos al frente de una Intendencia, división administrativa bajo la cual queda el ámbito territorial de varios corregidores. En la ciudad donde reside el Intendente éste asume las funciones del corregidor, y además supervisa a los demás corregidores bajo su autoridad. Los Intendentes tuvieron una dedicación especial a las cuestiones de Hacienda y de Guerra, y plantearon problemas de delimitación de funciones con los corregidores. En 1.766 se separaron las intendencias de los corregimientos, atribuyéndose a los intendentes las funciones de Hacienda y Guerra y a los corregidores las de Justicia y Policía. Los corregidores fueron objeto de una reforma a partir de 1.783 dirigida a darles un carácter más funcionarial que político; se dividieron los corregimientos en tres categorías y se estableció una carrera administrativa que exigía el sucesivo ascenso desde la inferior hasta la superior.

Estos cargos judiciales y administrativos son servidos por personas que no suelen portar armas (salvo una simbólica vara de mando); de ahí que ante cualquier resistencia más o menos violenta necesitaran del auxilio de una fuerza armada. Este apoyo de la fuerza armada, dependiendo de las circunstancias, llegaba por dos vías: de un lado, por instituciones de carácter popular, como las Hermandades, como el "Somatén" existente en Cataluña (milicia formada por los vecinos de un lugar que acudía al toque de campana en casos de necesidad), y otras variantes de la obligación

---

Madrid, 1.978, edición facsímil de la impresa en Amberes en 1.704), obra clásica y monumental que pretendía ilustrar sobre la ciencia del gobierno e incluye varios estudios monográficos sobre diversos temas. Especialmente importante es el estudio que realiza sobre el gobierno municipal del siglo XVI. El propósito de la obra lo explicaba el propio autor con estas palabras: "Va en lengua Castellana, porque los corregidores y Governadores, no Juristas, ni eruditos en la Latina (para quien principalmente se hizo esta obra, por no tener tradición por donde regirse) puedan sin preguntarlo todo ayudarse en las materias de sus oficios y cumplir con las obligaciones, y evitar las culpas y cargos dellos".

del apellido; y de otro, por las fuerzas militares. El Ejército se hallaba normalmente disperso por todo el territorio y se componía de una multiplicidad de unidades diversas[102]. Habitualmente las tropas acudían en auxilio de la justicia cuando eran requeridas para ello. En algunos casos, determinadas unidades eran destinadas de un modo más o menos permanente a la persecución de bandoleros o a la represión de desórdenes; se pueden señalar como ejemplo los "Guardas del Reino" o "del General" que existieron en Aragón sufragados por ese Reino y compuestos por aragoneses; los "Guardas de la Costa de Granada", sostenidos por los pueblos de esa zona; los Caballeros de la "Real Maestranza de Ronda"; los "Caudillatos de Galicia"; los "Ballesteros del Centenar", de Valencia, etc.

Las instituciones que en esa época cumplen las funciones del moderno sistema policial carecen de una verdadera especialización y su organización es muy rudimentaria. Hay que tener en cuenta que el desarrollo económico y social en la Edad Moderna, con ser superior al de la Edad Media, sigue siendo modesto en comparación con los tiempos inmediatamente posteriores. La sociedad sigue siendo mayoritariamente rural, por lo cual el mantenimiento del orden público no requiere más que unos elementales medios de represión. Por otro lado, la lucha contra la criminalidad también se halla en un estado muy primitivo. Como señala TOMÁS Y VALIENTE, la imposición del carácter público del Derecho Penal (es decir, considerando como tarea del poder público el castigo de todos los delitos) tropezó con serios obstáculos a través de la Edad Moderna[103]. Como muestra de ello, la venganza privada (cuya manifestación más característica era el duelo) sigue teniendo cierta vigencia[104]. El proceso penal de la época es ciertamente rudimentario; TOMÁS Y VALIENTE señala como características del mismo las siguientes: a) Falta de imparcialidad del juez, que es a la vez instructor y sentenciador, y que percibe una participación en las penas pecuniarias; b) Ausencia del principio de inocencia del reo, con lo cual se tendía a la condena del sospechoso apenas hubiera indicios; c) Escasas garantías procesales en la prueba de la culpabilidad; d) Excesivo arbitrio judicial; e) Estructura confusa de la administración de justicia, sin delimitación de jurisdicciones[105]. Lo primitivo del sistema se refleja suficientemente con el dato de que se considera como la prueba perfecta y pieza esencial del proceso inquisitivo la confesión del acusado sometido a tortura[106].

Al final de la Edad Moderna, concretamente a lo largo del siglo XVIII, aparecen en España lo que podemos considerar como los antecedentes más próximos de los Cuerpos de Policía, como órganos especializados y bien diferenciados de otras instituciones. Su ejemplo máximo son los Mozos de Escuadra que aparecen en Cataluña como consecuencia de la Guerra de Sucesión. Al finalizar esta guerra existían en Cataluña diversas "escuadras" de voluntarios partidarios de Felipe V y que combatían contra las tropas leales al Archiduque; estas escuadras se disolvieron al finalizar la guerra, pero en vista de la labor que habían desempeñado en el mantenimiento del orden y la persecución de bandoleros (tras la guerra proliferaban, procedentes sobre todo del bando perdedor), o quizás por el temor de sus componentes a separarse tras haber apoyado al bando que resultaba minoritario dentro del Principado de Cataluña, se

[102] Los soldados eran reclutados mediante paga. Hasta el reinado de Carlos III no se instituyó el reclutamiento obligatorio por el sistema de quintas.
[103] TOMÁS Y VALIENTE, "El Derecho Penal...", página 26.
[104] TOMÁS Y VALIENTE, "El Derecho Penal...", páginas 46 y siguientes.
[105] TOMÁS Y VALIENTE, "El Derecho Penal...", página 199.
[106] TOMÁS Y VALIENTE, "El Derecho Penal...", páginas 172 y siguientes.

mantuvieron las llamadas "Escuadras del Batlle de Valls" o "Escuadras de Mozos de Valls" con una función específica de vigilancia de las zonas rurales. Dependían del capitán general de Cataluña, que constituía la máxima autoridad militar y era, a la vez, el Presidente de la Audiencia (a partir de Felipe V las autoridades militares, capitanes generales y Gobernadores, se van configurando como la principal autoridad territorial). Aunque era una fuerza formada por catalanes y su ámbito de actuación era Cataluña, y sólo en ese sentido se puede considerar como una fuerza regional, constituía una representación directa del poder central, y tenía carácter de fuerza auxiliar del Ejército. Durante muchos años estuvieron bajo el mando de los miembros de una misma familia, los Veciana, lo que le daba cierto rasgo medieval[107].

Los Mozos de Escuadra existieron ininterrumpidamente hasta 1.820; a partir de entonces, se suprimen y reorganizan varias veces, según las circunstancias políticas. En 1.880 se restablecen como un Cuerpo militar, dependiendo del Capitán General de Cataluña pero a cargo de la Diputación Provincial de Barcelona, con misiones de guarderío rural. En los años treinta de nuestro siglo pasan a depender de la Generalidad de Cataluña, y son suprimidos en 1.939, tras finalizar la guerra civil.

El modelo de los Mozos de Escuadra fue extendido a otras regiones a partir del reinado de Carlos III por considerarse más efectivo un cuerpo dependiente de los capitanes generales que las irregulares fuerzas y autoridades locales que actuaban en el resto del territorio[108]. A semejanza de los Mozos, como fuerzas militares dependientes de los capitanes generales, se crean la Compañía Suelta de Castilla la Nueva, la Compañía de Guardabosques Reales, los Escopeteros de Getares, las Compañías de Infantería Fija de la Costa de Granada, la Compañía de Escopeteros Voluntarios de Andalucía, la Compañía de Fusileros o Miñones en Valencia, la Compañía Suelta de Fusileros de Aragón y los Miñones de Álava.

3.4. ANTECEDENTES PRÓXIMOS A LA CREACIÓN DE LA POLICÍA EN ESPAÑA (1.768-1.824).

Como ha quedado reflejado en el apartado anterior, durante la Edad Moderna no existe un verdadero sistema policial en España; no será hasta el siglo XIX en que podemos considerar que se crea como tal. Como señala CURBET, hasta entonces solo hay "un conglomerado de minúsculas y desorganizadas fuerzas"[109]. Pero a partir del siglo XVIII se produce un cambio económico y político que incide directamente en la organización policial. Se transforma el sistema de justicia penal; si hasta entonces la mayor parte de los bienes se encontraban en el campo, en manos de los terratenientes, con la revolución industrial se produce una enorme acumulación de la riqueza en manos de la burguesía urbana. Los ataques a la propiedad se multiplican, y se hace necesaria una persecución sistemática de ellos, lo que lleva a montar un aparato de vigilancia continua, especialmente sobre las capas sociales más desfavorecidas, entre las que

[107] Sobre la historia de los Mozos de Escuadra: Nuria SALES, "Historia dels mossos d'esquadra. La dinastia Veciana i la policia catalana al segle XVIII", Barcelona, 1.962, y "Els Mossos d'Esquadra", L'Avenç, Barcelona, 1.982.

[108] LÓPEZ GARRIDO, "El aparato...", considera que la creación de nuevas fuerzas regionales es expresión de una política centralizadora del Estado.

[109] Jaume CURBET, "Los orígenes del aparato policial en España", incluido en la recopilación de José María RICO "Policía y Sociedad Democrática", Alianza Editorial, Madrid, 1.983. Las líneas que siguen son una síntesis de ese trabajo.

pronto, por añadidura, comenzarán las grandes agitaciones sociales. Nace así el aparato policial moderno: cuerpos de policía profesionales dedicados a vigilar continuamente un territorio, mediante la cuadriculación de éste. Al mismo tiempo, se consigue la presencia del poder político central en todo el territorio, que antes era indirecto a través de las autoridades locales.

En España suele señalarse como fecha inicial del proceso de creación del moderno aparato policial la del Motín de Esquilache, en 1.766, bajo el reinado de Carlos III[110]. Aparte de ciertas medidas concretas, el motín abre una serie de intentos de acomodar las instituciones de seguridad a las nuevas condiciones sociales y demográficas. Mediante Instrucción de 21 de octubre de 1.768 (inicialmente referida a Madrid, pero cuyas disposiciones se amplían al resto del país por Real Cédula de 13 de agosto de 1.769), se crean los alcaldes de Barrio, cargo electivo entre los vecinos de los barrios en que se dividía la ciudad (no es un cargo profesional), y que tiene una serie de funciones de vigilancia: llevar un registro de todos los vecinos de su barrio, controlar las posadas y mesones, detener a los delincuentes "in fraganti", policía urbana, etc. El establecimiento de los alcaldes de barrio no debió ser muy eficaz, probablemente debido a su no profesionalización y la ausencia de auxiliares (sobre todo de tropa armada), por lo que pronto se emprendieron nuevas reformas.

Mediante Real Decreto de 17 de marzo de 1.782 se crea la Superintendencia General de Policía, que venía a constituir un juzgado especial separado de la Sala de alcaldes de Casa y Corte, y que dependía de la Primera Secretaría (de Estado). La delimitación de competencias con la Sala de alcaldes no era clara, pero su actuación se dirigió a la represión de delitos políticos. Las circunstancias políticas y la oposición a este órgano por la Sala de alcaldes llevó a su supresión en 1.792. Volvió a establecerse en diciembre de 1.807 para desaparecer en marzo de 1.808.

Aparte de ese tímido y aislado intento de creación de un órgano especializado, la política de Carlos III se dirigió preferentemente a encomendar al Ejército la persecución de la delincuencia y el mantenimiento del orden público; en ese sentido se dictó la Pragmática Real de 17 de Abril de 1.774, sobre manifestaciones y asonadas políticas y la Pragmática de 29 de junio de 1.784 dirigida a los capitanes generales y referida a la persecución del contrabando. Según LÓPEZ GARRIDO, "el Ejército es el elemento básico en el modelo de seguridad del Estado de la ilustración"; el reformismo ilustrado fracasó en la tarea de edificar una Administración civil, y por ello se optó por potenciar el aparato militar[111]. Como señala BALLBÉ, "la máxima autoridad administrativa, política y judicial en cada división territorial del Estado durante el antiguo régimen era la militar"; "(...) la autoridad militar concentraba las competencias en las cuestiones de Policía y orden público y el mando directo de la fuerza pública de intervención interior, que no era más que el mismo Ejército"[112]. La presencia militar no acaba en la autoridad de los capitanes generales, ya que los intendentes y corregidores también eran militares

[110] La exposición que sigue es una síntesis elaborada tras la consulta de las siguientes obras: Martín TURRADO VIDAL, "Introducción a la Historia de la Policía", Dirección General de la Policía, Madrid, 1.985, y "Estudios sobre Historia de la Policía", Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, Madrid, 1.986; José CAAMAÑO BOUNACELL, "Historia de la Policía Española", Madrid, 1.972; Enrique MARTÍNEZ RUIZ, "Las Fuerzas de Seguridad y Orden Público en la primera mitad del siglo XIX", Instituto Jerónimo Zurita, "Cuadernos de Historia" núm. 4, Madrid, 1.973; y LÓPEZ GARRIDO, "El aparato...", ya citado, además de las obras que se citarán expresamente.
[111] LÓPEZ GARRIDO, "El aparato...", página 33.
[112] BALLBÉ, "Orden público..." ya citado, páginas 27-28.

o se hallaban vinculados a la administración militar; ello ha llevado a calificar la monarquía española, a partir de Felipe V, como de "Monarquía militar"[113]. Aparte de la intervención del Ejército en la dirección política del país, BALLBÉ señala la influencia de las Ordenanzas del Ejército de 22 de octubre de 1.768 en la futura legislación de orden público. En virtud de dichas ordenanzas, la jurisdicción militar se aplica también a los civiles en caso de comisión de ciertos delitos o siempre que se demandase, aun en pleitos civiles, a cualquiera con fuero castrense. La jurisdicción militar era competente, entre otros, en los casos de tumulto o sedición popular dirigida contra la tropa; tal disposición fue aplicada extensivamente, ya que en gran número de poblaciones se hallaban acuarteladas tropas que, en cumplimiento de las ordenanzas, organizaban patrullas que rondaban para mantener el orden de la plaza. Cualquier tipo de desorden público era susceptible de provocar la intervención militar y de acabar siendo enjuiciado por los organismos militares. El ámbito de la jurisdicción militar se fue ampliando por diversas disposiciones, entre ellas un Real Decreto de 1.783 que tipificó el delito de "resistencia a Fuerza Armada", categoría en la que se comprendían contrabandistas y salteadores de caminos, aun aquellos que no hubieran prestado resistencia armada. Por otro lado, como técnica de extensión de la jurisdicción militar se emplearon los bandos que atribuían poderes excepcionales a la autoridad militar ya que afectaban también a los civiles[114].

El siguiente intento de reforma de los organismos de seguridad lo llevó a cabo José I Bonaparte, por lo que lógicamente no alcanzó a desarrollarse en todo el territorio, y desapareció tras la guerra de independencia. Entre 1.808 y 1.810 se crean los siguientes organismos:

a) El Ministerio de la Policía General del Reino, del cual dependían una serie de comisarios provinciales y locales.

b) El Batallón de Policía, como fuerza armada dependiente de los órganos citados, y encargado de la vigilancia de puertas, rondas y patrullas. Sus miembros debían ser propietarios o individuos de profesión conocida y de buena conducta. Su actuación se limitó a Madrid.

c) Las Milicias Urbanas. Se establecieron en 1.809, inicialmente en Toledo y la Mancha, a base de voluntarios para luchar contra los bandidos (en realidad contra las guerrillas antifrancesas), y posteriormente se extendieron a otras provincias.

d) La Milicia o Guardia Cívica. Se estableció en 1.810 (posiblemente ante el fracaso de las Milicias Urbanas), en un principio en Andalucía, y luego se extendió a Madrid y otras zonas. Su reclutamiento, a diferencia de los anteriores cuerpos, era obligatorio y lo hacían las justicias locales.

Estas instituciones tuvieron una eficacia totalmente nula, a excepción de Madrid y alguna otra capital, debido a lo precario de la autoridad de José I y a las circunstancias de la guerra. Por ello se trató de establecer algunas unidades de carácter más estable, y en 1.810 se ordenó la creación de unidades de "Cazadores de Montaña" en todas las provincias, bajo la dependencia de los respectivos Gobernadores. Asimismo, en 1.811

[113] BALLBÉ, "Orden público..." citado, página 29.
[114] BALLBÉ, "Orden público...", páginas 30 y siguientes.

se estableció la "Compañía de Gendarmería Real a Caballo" en Madrid. Tales unidades tuvieron también una eficacia limitada y una vida efímera[115].

Las Cortes de Cádiz discutieron si debían mantenerse las cosas como estaban, dejando en manos de los jueces la persecución de los delitos, o si debía crearse un aparato de policía, separado de la Justicia, sin que se llegara a ningún acuerdo definitivo, decantándose las disposiciones constitucionales hacia el continuismo. Según afirma BALLBÉ, el Estado constitucional "no se instaura rompiendo con las instituciones de la Monarquía Absoluta, sino que se produce una continuidad en muchos aspectos"[116]; uno de ellos es el relativo al orden público. La Junta Central formada para resistir al invasor francés estableció en 1.809 un Tribunal de Seguridad Pública que debía asumir funciones relativas a la seguridad del Estado hasta entonces encomendadas a la jurisdicción militar; señala BALLBÉ que tal iniciativa seguía el modelo francés, que "había potenciado una Administración pública con amplias facultades, un verdadero 'poder administrativo', basado en un aparato policial como columna vertebral de la Administración del Estado"[117]. Sin embargo, esta tendencia pronto se quebró por la más continuista de conceder preponderancia a las instituciones militares frente a las civiles. La Constitución de 1.812 permitía el mantenimiento de la jurisdicción militar aplicable también a los civiles para determinados delitos y aludía a "una fuerza militar nacional permanente de tierra y de mar para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior"; se establecían las Milicias Nacionales para ayudar a la conservación del orden, pero sin carácter permanente y dependiendo de los Ayuntamientos. Su Reglamento de 1.814, además, las sometió al fuero castrense; con todo ello, según BALLBÉ, "se rechazaron los intentos de crear una Administración policial mínimamente profesional"[118].

El Sexenio absoluto de Fernando VII se inició con una vuelta a la situación de 1.808, pero inmediatamente se tomaron algunas medidas acerca de las instituciones de seguridad. En primer lugar se tuvo que abordar el problema urgente de luchar contra el incremento de los bandoleros y asaltantes de caminos que había dejado tras de sí la guerra; se dictó la pragmática de 22 de agosto de 1.814, la cual ordenaba que las tropas del Ejército persiguieran a los malhechores, los cuales serían juzgados por consejos de guerra permanentes. Se dispuso que en las zonas más afectadas se dedicarían algunas compañías ligeras de Infantería y Caballería, compuestas por voluntarios, para combatir a los delincuentes. Esta medida seguía, pues, la misma línea anterior de entregar la persecución de la delincuencia al Ejército; la citada pragmática acababa recordando la vigencia de la instrucción de 1.784.

En 1.815 se crea el Ministerio de Seguridad Pública, cuya vida es corta y viene a coincidir con los Cien Días de Napoleón; al parecer su principal tarea fue la persecución de los afrancesados, aunque se le atribuyeron funciones más amplias. A este Ministerio, al que debían auxiliar todas las demás autoridades, se le adscribía una "Compañía de celadores", fuerza de carácter militar. Su competencia se restringía a Madrid "y su Rastro".

---

[115] MARTÍNEZ RUIZ, "Las Fuerzas..." ya citada, páginas 121 y siguientes.
[116] BALLBÉ, "Orden público...", página 43.
[117] BALLBÉ, "Orden público...", página 47.
[118] BALLBÉ, "Orden público...", página 57.

Por la misma época, la Sala de alcaldes de Casa y Corte trabajó en un proyecto de "Arreglo de la Policía del Reyno", que no llegó a ningún resultado práctico. Esta institución se aferraba a mantener sus atribuciones, aunque en la práctica el sistema judicial no funcionaba y veía recortada su actuación por las atribuciones de los militares. Asimismo se encargó un proyecto de Reglamento a José Manuel de Arjona, que no se llegó a promulgar.

Con la llegada del Trienio Constitucional de nuevo el orden público se pone formalmente en manos de los Ayuntamientos y de la Milicia Nacional, si bien el papel principal lo sigue desempeñando el Ejército. La Milicia Nacional, según el antecedente de 1.812, se componía de voluntarios, extraídos principalmente de los profesionales, comerciantes y artesanos; dependía exclusivamente de los Ayuntamientos, sin órganos de centralización, y se ponían al servicio del liberalismo. En 1.820 el Marqués de las Amarillas propone, sin éxito, la creación de los "Salvaguardias Nacionales", cuerpo militar que debía ocuparse de la seguridad pública, y al que los autores suelen atribuir alguna influencia en la posterior creación de la Guardia Civil.

El papel de las instituciones castrenses se vio reforzado por la Ley de abril de 1.821, de carácter marcadamente represivo, complementada por un Decreto de 17 de abril del mismo año, sobre "penas a los conspiradores contra la Constitución", que sometía un amplio catálogo de delitos políticos, aún cometidos por civiles, a la jurisdicción militar. Por otro lado, señala BALLBÉ cómo en esta época los militares remarcan su tendencia a ocupar cargos en la Administración civil, y concretamente los de jefe político; frente al modelo francés de una Administración civil profesionalizada y poderosa, en España se va asentando una Administración débil y dependiente de los militares[119].

Restablecido el régimen absolutista en 1.823, se crean inmediatamente los "Celadores Reales", que deben mantener una Compañía en cada provincia, y poco después se establece la Superintendencia General de Vigilancia Pública, con una estructura muy limitada (un Superintendente, unos comisarios y unos dependientes) y cuya función inmediata fue el control de los campos de concentración de detenidos. Además, se le encomendaron los trabajos de organización de la Policía General del Reino; esta reforma tantas veces anunciada se estimaba imprescindible. La Justicia ordinaria era claramente incapaz para mantener el orden, y así se había demostrado con la revolución de 1.820; Fernando VII desconfiaba de los militares, por ser proclives al liberalismo, y de los Voluntarios Realistas, cuerpo creado en 1.824 como réplica a la Milicia Nacional para defender el absolutismo (pero no dependientes de los Ayuntamientos sino de los capitanes generales), por ser un organismo formado por exaltados sin disciplina; por ello, se necesitaban nuevas instituciones y hay algún intento de potenciar la Administración civil. Sin embargo, sigue siendo preponderante el papel del Ejército en el mantenimiento del orden; así, por Real Orden de 13 de enero de 1.824 se crean las Comisiones Militares Provinciales para perseguir delitos comunes y políticos. Estas comisiones funcionaron hasta el año siguiente, y posteriormente se pondrían varias veces en funcionamiento en épocas de descontento y protestas.

[119] BALLBÉ, "Orden público...", páginas 79 y siguientes.

3.5. CREACIÓN DE LA POLICÍA.

Mediante Real Cédula de 13 de enero de 1.824 (la misma fecha en que se creaban la Comisiones Militares, lo que refleja una doble línea de actuación) se establecen las líneas generales de organización de la policía, como institución independiente. Posteriormente se desarrollarían en marzo del mismo año por dos reglamentos, uno para Madrid y el otro para las Provincias. A partir de este momento se puede considerar que se establece en España una organización policial separada de la administración de Justicia e integrada en la Administración civil, si bien, como veremos, tal organización fue extremadamente débil durante largo tiempo. Un defecto de esta primera organización es que la policía carecía de una fuerza armada; si bien las propuestas del Superintendente, Manuel Arjona, iban en el sentido de crear un cuerpo armado auxiliar, con estructura militar, y dependiendo directamente de los órganos civiles de la policía (de modo similar al modelo de José I), tales propuestas no se siguieron, por lo que, según relata TURRADO la policía vino a ser como "un Cuerpo sin brazos", en expresión de un Intendente de Murcia[120].

La Policía General del Reino tenía la siguiente estructura:

a) Dependiendo del Ministro de Gracia y Justicia se hallaba el Superintendente General de Policía, que era a la vez el Jefe de Policía de Madrid, y del que dependían una Secretaría General y un Tesorero.

b) En Madrid había diez Comisarios de cuartel, de los cuales dependían varios celadores de barrio y alguaciles o porteros. Los alcaldes de barrio debían de colaborar con la policía, aunque no formaban parte de su organización.

c) En cada provincia hay un Intendente, que es el Jefe de Policía. Dependen del Superintendente, y son de tres categorías: primera, segunda y tercera, según la importancia de su demarcación. Cada Intendencia se dividía en Subdelegaciones, cada una con un distrito. Se trata, pues, de una organización típicamente centralista, en círculos concéntricos.

Las competencias que se atribuyeron a la Policía General comprendían, aparte de la persecución de la delincuencia y de orden público, una variada serie de funciones de policía administrativa; además de formar padrones y extender pasaportes, debía otorgar licencias para venta ambulante, para establecer posadas y tabernas o para cazar; llevar registros de coches, vigilar los pesos y medidas, adoptar prevenciones frente a los incendios, informar sobre los abastos de los pueblos, etc. La policía se convertía en un cajón de sastre que afectaba al campo propio de todas las demás autoridades.

En la época a la que me refiero no existía una Hacienda central, por lo que los organismos de nueva creación debían encontrar la forma de financiarse. La Policía General encontró la fuente de ingresos a través de la exigencia de tasas por la expedición de los diversos documentos que se establecían (cartas de seguridad, pasaportes, licencias diversas) y de las multas.

[120] TURRADO, "Introducción...", página 79.

La Policía General creada en 1.824 encontró oposición por parte de diversas instituciones, que veían amenazadas las competencias que detentaban hasta entonces: el Consejo de Estado, la Iglesia, la Justicia, el Ejército; asimismo se le oponían las diversas facciones políticas, sobre todo los ultrarrealistas, y también el pueblo llano en general la acogió con recelo, especialmente por la exigencia de tasas en una serie de documentos cuya posesión se imponía a todos los ciudadanos.

En 1.825 se organizó un "Regimiento de los Celadores", que iba a ser el primer paso hacia una fuerza armada organizada a nivel nacional, y dependiente de la Superintendencia. Por problemas económicos, en 1.827, sin haberse completado el Regimiento, se ordena reducir la fuerza a dos Compañías. Este proyecto, que apenas fue más allá de sus primeros pasos, se limitaba a Madrid y sus alrededores.

Como consecuencia de la sublevación de los Agraviados de Cataluña, en 1.827 (se produjo, entre otros, al grito de ¡Muera la Policía!), y de la presión de los organismos que se le oponían, se produce una reforma dirigida a limitar las competencias de la Policía General, quedando reducidas a los delitos políticos; pierde autonomía dentro del Ministerio de Gracia y Justicia, y se elimina gran parte de su organización: el cargo de intendente cambia de denominación por la de subdelegado, y se acumula con el de uno de los alcaldes de las Salas del Crimen de las Audiencias, donde las hay, o a los alcaldes mayores, jueces o gobernadores militares en las demás capitales; y el cargo de subdelegado en otras poblaciones se atribuye a las autoridades locales.

La Policía General tiene una vida bastante gris hasta 1.833, debido a sus escasos medios y poca eficacia. En febrero de ese año se decreta la formación de una fuerza de quinientos hombres, los "Salvaguardias Nacionales", que a partir de Madrid se deberían ir extendiendo a todo el país. Únicamente se llegó a formar una Compañía a caballo, que desapareció en 1.839, quedando como un nuevo proyecto frustrado. Mediante Real Cédula de 28 de Septiembre de 1.833 (el día anterior a la muerte de Fernando VII) se produce una nueva reforma, de escaso alcance, pero que aludía por primera vez a las relaciones que debían mantenerse con los gobernadores militares, que eran considerados como la primera autoridad provincial. El mismo año la Policía General se adscribe al Ministerio de Fomento, y en 1.834 se dicta una Real Orden por la cual los subdelegados de fomento (antecedente del Gobernador Civil) deben entenderse con los capitanes generales en lo relativo a la policía, ya que tal función sería ejercida por los gobernadores militares en sus respectivos territorios; al mismo tiempo se suprime la Superintendencia. El resultado de esta reforma fue la total militarización de la Policía, poniéndose fin al primer intento de crear una organización autónoma.

La presión ejercida por los partidarios de mantener el poder militar frente al desarrollo de la Administración civil, en la que se incardinaba la policía, se manifiesta también en la creación del Cuerpo de Carabineros de Hacienda. Hasta 1.829 la Administración de Hacienda mantenía una total autoridad sobre las tropas que se destinaran a la persecución de los contrabandistas; en esa fecha se crean los carabineros, a los que se dota de carácter militar y que dependen de un inspector general propio, con lo cual en gran medida se emancipaban de la autoridad de Hacienda[121].

[121] BALLBÉ, "Orden público...", páginas 99 y siguientes.

La influencia militar en esta época tiene muchos otros exponentes. En 1.832 se suprimió el cargo de Inspector general de los Voluntarios Realistas y éstos se pusieron bajo la autoridad de los capitanes generales. En el mismo año de supresión de la policía (1.834) se pone también bajo la autoridad militar a la "Milicia Urbana", nueva edición de la Milicia Nacional (en aquellos tiempos la Milicia Nacional y los Voluntarios Realistas aparecían y desaparecían al ritmo de los cambios políticos).

En 1.834 se facultó a los capitanes generales (al parecer, como consecuencia de la concentración de tropas que exigió la Guerra Carlista) para organizar compañías francas de soldados voluntarios, con la doble misión de luchar contra los bandoleros y ayudar en las operaciones de la guerra. Al finalizar la Guerra Carlista se reproduce el aumento del bandolerismo, lo que dio origen a la creación de nuevas compañías de ámbito local o regional para luchar contra él, entre las cuales se pueden destacar los Miñones de Álava y los Migueletes de Guipúzcoa y Vizcaya[122].

Según indica BALLBÉ, alrededor de la época de la muerte de Fernando VII (1.833), son desplazados los militares ultrarrealistas y sustituidos en las capitanías generales y otros cargos por militares más adictos al liberalismo. Asimismo, se plantea una pugna entre militares y administrativistas (partidarios de reforzar una Administración civil) que se decanta del lado de los primeros. A ello ayuda la configuración del cargo de jefe político o gobernador civil con un carácter partidista y sin preparación profesional[123]. Este predominio militar se acompaña de la continuidad en la aplicación en las cuestiones de orden público de las ordenanzas militares de 1.768, los bandos declarando estados excepcionales o incluso el estado de guerra por las autoridades militares, la formación de comisiones militares para juzgar delitos políticos, etc. El abuso de estas técnicas, y especialmente de los estados excepcionales, llevaron a la elaboración de varios proyectos de ley para regular las facultades de las autoridades militares en tales casos, ninguno de los cuales llegó a aprobarse. El Gobierno progresista de Espartero que toma el poder en 1.840 dictó un Decreto de 14 de enero de 1.841 pronunciándose contra esos excesos, pero como indica BALLBÉ era una norma viciada por declarar la vigencia de las Leyes de 1.821 y 1.836 que, sin declaración del estado de sitio, lograban el mismo efecto al permitir bandos cuyo incumplimiento era de conocimiento de la jurisdicción militar. Muestra de que los progresistas aplicaron la misma política que los gobiernos anteriores es el hecho de que al final de su gobierno una protesta por temas de impuestos acabara con el bombardeo de Barcelona durante 12 horas[124].

Una nueva reforma del aparato de seguridad se emprende a partir del golpe de los moderados de 1.843. El Gobierno advierte la necesidad de centralizar las fuerzas militares, excesivamente dispersas por todo el territorio, en unidades más amplias, y se plantea la creación de una fuerza pública dependiente de la autoridad civil que asuma la función de persecución de los delincuentes y mantenimiento del orden que realiza el Ejército[125]. Esa fuerza no podía ser la Milicia Nacional, pues por razones políticas (las

---

[122] Ver "La Policía Autónoma", de José Manuel CASTELLS ARTECHE, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1.988, en torno a la evolución de estos cuerpos.
[123] BALLBÉ, "Orden público...", páginas 104 y siguientes.
[124] BALLBÉ, "Orden público...", páginas 116 y siguientes.
[125] LÓPEZ GARRIDO, en "La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista", Editorial Crítica, Madrid, 1.983, páginas 80 y siguientes, explica que en ese momento el Gobierno está presidido por González Bravo, que encarna la tendencia a potenciar una Administración civil, frente a la tendencia

Milicias eran demasiado radicales para la burguesía moderada que se había hecho cargo del poder) se había procedido a desarmarla. Mediante Real Decreto de 26 de Enero de 1.844 se crea la Policía de Protección y Seguridad Pública, que adopta una organización provincial. Dependiendo del Jefe político se halla un Comisario, del que dependen los Celadores y los Agentes (éstos uniformados, desde 1.848 se llamaron "Salvaguardias"). En Madrid existía un número de Comisarios oscilante entre ocho y treinta. Según TURRADO, esta organización funcionó bien en las provincias de pocos habitantes, pero era ineficaz en las de mayor población.

El artículo 10 del Real Decreto de 26 de enero preveía que el Ministro de la Gobernación propondría la organización de una "fuerza especial destinada a proteger eficazmente las personas y las propiedades". La creación de esta fuerza resultó problemática y acabó escapando al modelo que parecía configurarse por el citado Real Decreto.

3.6. CREACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL.

El Gobierno se apresuró a llevar a la práctica las previsiones del Real Decreto de 26 de Enero, y aprobó el Decreto de 28 de marzo de 1.844, que fundaba el "Cuerpo de guardias civiles". La exposición de motivos de este Decreto recalcaba el carácter civil de la institución (aunque la estructura interna fuera militar), y lo fundamentaba en la inadecuación del Ejército para realizar una vigilancia cotidiana del orden social, pues su organización lo pone fuera del alcance de la autoridad civil, y en el obstáculo que representaba para el desarrollo del sistema constitucional la intervención del Ejército en el orden político. La Guardia Civil dependería del Ministerio de la Gobernación; únicamente los oficiales serían proporcionados por el Ministerio de la Guerra, pero una vez ingresados en la Guardia Civil, no podrían volver al Ejército, y deberían quedar ya siempre en la Administración civil. Según explica LÓPEZ GARRIDO, "la Guardia Civil es, en suma, el primer intento de crear un cuerpo armado de élite al servicio de la administración civil, que pueda competir con el único cuerpo funcionarial de élite que existe hasta entonces en el Estado: los oficiales militares de carrera"[126].

En mayo de 1.844 el gobierno de González Bravo es sustituido por el del General Narváez, y este hecho provoca un cambio sustancial en el nacimiento de la Guardia Civil[127]. Algunos días antes se había encargado de la organización de la Guardia Civil a un militar, el duque de Ahumada, que imprime una concepción militarista al Cuerpo. Sobre las bases del Duque de Ahumada se dicta el Decreto de 13 de mayo de 1.844, que sin derogar al de 28 de marzo viene a fundar de nuevo la Guardia Civil en un sentido opuesto (LÓPEZ GARRIDO lo denomina "contradecreto"). La Guardia Civil depende del Ministerio de la Guerra para casi todo (organización, personal, disciplina, material y haberes) y del de la Gobernación únicamente para el servicio. El cuerpo se debía regir por las ordenanzas del Ejército y al frente del mismo se hallaba la Inspección General, ocupada por un general del Ejército. Con todo, no se

---

contraria a primar lo militar. Durante el siglo XIX es constante el enfrentamiento entre el partido "civil" y el partido "militar".

[126] LÓPEZ GARRIDO, "La Guardia Civil...", página 89.

[127] LÓPEZ GARRIDO, "La Guardia Civil...", páginas 90 y siguientes, sitúa al Gobierno de Narváez en el partido "militar", y señala que su política se dirigió a asentar dentro de la Administración el poder de una cúpula militar, en detrimento de la Administración civil.

integró a la Guardia Civil en el Ejército; como dice LÓPEZ GARRIDO, no era un cuerpo militar sino "militarizado".

Esta doble naturaleza llevó a la aprobación de dos Reglamentos: uno civil (Reglamento para el Servicio) y otro militar. El primero se basa en el Decreto de 28 de marzo, el segundo en el de 13 de mayo, ignorando en sus disposiciones al Ministerio de la Gobernación. En lo que coinciden es en otorgar a la Guardia Civil amplias competencias en todo el territorio. Según el Reglamento para el servicio, la Guardia Civil debe auxiliar a los Gobernadores Civiles, comisarios (se prevé poner bajo la autoridad de un celador a fuerzas de la Guardia Civil) y alcaldes. Esta dependencia de las autoridades civiles no se produjo en la práctica; la Guardia Civil nació con una gran fuerza propia, y se fue desvinculando progresivamente de otras autoridades, aunque no sin conflictos en sus primeros años de vida. La existencia de su Inspección General hizo que tendiera a constituirse en un órgano autónomo, tanto respecto de las autoridades civiles como del Ejército, con lo cual parte de los objetivos perseguidos inicialmente en su creación quedaron frustrados. Únicamente los Gobernadores Civiles consiguieron en ocasiones cierto control sobre ella.

La organización que adopta la Guardia Civil es militar, pero adaptándose también a las divisiones de la Administración Civil. En un primer momento se organiza en Tercios, uno por cada Capitanía General; los Tercios se dividen en Compañías, una por provincia, y dentro de ellas se establece un Destacamento por partido judicial. Progresivamente se establecieron puestos de la Guardia Civil en diversos municipios (la casa-cuartel se convierte en la célula básica del Cuerpo). En 1.846 existían 514 puestos, en 1.870 son 1.609, en 1.897 hay 2.179 puestos. De esta manera, la Guardia Civil se expande por todo el territorio en círculos concéntricos, hasta conseguir lo que O'Donnell describió como una ocupación militar de todo el territorio nacional.

LÓPEZ GARRIDO señala que la expansión territorial de la Guardia Civil forma parte del proceso de desarrollo de la Administración en la segunda mitad del siglo XIX en un sentido centralizador: el poder central llega directamente a todos los rincones del territorio. Inicialmente, la competencia de la Guardia Civil se extendía a todo el territorio; únicamente a partir de 1.881 se recomendó que no actuara en el interior de las poblaciones, con lo cual inició una tendencia a constituir una fuerza de seguridad rural (tendencia nunca llevada al extremo).

Tras la creación de la Guardia Civil, van desapareciendo la mayor parte de los cuerpos de seguridad regionales y locales existentes hasta entonces (Escopeteros, Migueletes, Miñones, etc.), aunque no de modo inmediato (todavía en 1.849 se crean cuerpos de Escopeteros en algunos partidos judiciales, ya que la Guardia Civil tenía entonces efectivos reducidos y se habían concentrado en Madrid como consecuencia de los intentos revolucionarios de 1.848). Los que subsisten (Mozos de Escuadra) ven limitadas sus funciones. El progresivo aumento de miembros de la Guardia Civil hizo que con el tiempo fuera sustituyendo también a los guardias rurales, de montes, locales, etc. XIMÉNEZ DE SANDOVAL calcula que en la fecha de creación de la Guardia Civil existían entre los diversos cuerpos y empleados de vigilancia o seguridad de todo tipo 11.677 miembros, a los que aquélla vendrá a sustituir en su mayoría[128].

[128] Crispín XIMÉNEZ DE SANDOVAL, "Las instituciones de seguridad pública en España y sus dominios de ultramar", Madrid, 1.898.

3.7. EVOLUCIÓN DEL MODELO POLICIAL HASTA LA ACTUALIDAD.

Durante la segunda mitad del siglo XIX el mantenimiento del orden público tiene como institución hegemónica a la Guardia Civil, y ello por la simple razón de que se trata de una fuerza con unos efectivos considerables: en 1.898 tenía 19.105 integrantes, mientras que los cuerpos civiles no pasaban de 4.000. Por otro lado, la Guardia Civil, como ha quedado dicho, se va expandiendo por todo el territorio, mientras que los cuerpos civiles se concentran en Madrid y en las capitales de provincia.

En 1.848 la Policía de Protección y Vigilancia Pública se divide en dos secciones: la Vigilancia Pública, integrada por comisarios y celadores (funcionarios no uniformados) y los agentes uniformados, que se denominan Cuerpo de Salvaguardias. Ese año se crea la Dirección de Policía de Madrid, con autonomía respecto del jefe político, y de la cual dependían los comisarios, celadores, salvaguardias y, teóricamente, la Guardia Civil.

En 1.852 se aborda una nueva reforma; se cambia la denominación de Protección y Vigilancia Pública por la de Vigilancia; los salvaguardias pasan a denominarse Vigilantes, y se introducen diversos cambios de estructura en Madrid, que se repiten en los años sucesivos, siempre sobre esquemas similares: unos empleados no uniformados y un cuerpo uniformado.

En 1.863 se vuelve a reformar el denominado Cuerpo de Vigilancia, estructurándose en diversas categorías: Inspectores, Secretarios, Oficiales, Jefes de Vigilantes, Subinspectores y Vigilantes. Este personal debía distribuirse en cada provincia según la población, asignando tantos inspectores como juzgados existieran en la capital. En 1.867 se crean los Inspectores Generales de Vigilancia, que bajo las órdenes del Gobernador Civil deben coordinar la labor de los inspectores y demás empleados.

La Revolución de 1.868 suprime toda la organización anterior, y crea en su lugar el Cuerpo de Orden Público. La filosofía en que descansaba la reforma era eliminar cualquier sistema preventivo de vigilancia (se estimaba vejatorio para los ciudadanos) y limitarse a disponer de una fuerza armada que reprimiera contundentemente las alteraciones del orden público. Como resultado de la reforma en 1.871 se advirtió que se había abandonado del todo la Policía Judicial, por lo que se tuvo que desmilitarizar a cien miembros del Cuerpo de Orden Público para dedicarlos a esas tareas[129]. Tras el asesinato de Prim se comprobó que la desarticulación del Cuerpo de Vigilancia había sido un error, pero se remedió sólo parcialmente; se aumentó la fuerza, se le dio una organización militar (aunque recalcando su carácter civil y dependencia del Ministerio de la Gobernación, para evitar que siguiera el rumbo de la Guardia Civil) y se creó una sección especial para la policía judicial.

Durante la I República se elaboró un proyecto de creación de la "Policía Gubernativa y Judicial" que no llegó a ser realidad. Por otro lado se organizó un "Cuerpo de Voluntarios de la República" sobre el modelo de la Milicia Nacional, pero que no tuvo apenas desarrollo. Señalemos que todas estas reformas o intentos de

[129] Durante esta época la organización policial se centraba casi exclusivamente en Madrid.

reforma nunca consiguieron potenciar realmente una policía civil con cierto peso y preparación para atender eficazmente las funciones de orden público.

Durante toda la época reseñada continúa produciéndose el predominio militar en la Administración. Pese a algunos intentos aislados de potenciar la Administración civil[130], ésta se halla en una situación de debilidad constante. BALLBÉ señala como en 1.850 los ministerios militares reúnen cerca de un 60 por ciento del presupuesto, mientras que el Ministerio de la Gobernación recibe únicamente el 8 por ciento. Frente a los 128.178 funcionarios del Departamento de Guerra, el de Gobernación tenía 4.378, de los cuales un tercio trabajaban en Correos y Telégrafos[131].

En otro orden de cosas, debe hacerse referencia a las diversas leyes o proyectos que se suceden en torno al orden público. En 1.847 el gobierno de Narváez elaboró un proyecto de Ley de Orden Público basada, según BALLBÉ, en las recomendaciones de los administrativistas, que regulaba la intervención gubernativa en las reuniones (se consideraban un fenómeno cuasidelictivo), los estados excepcionales (que se declaraban por el jefe político y no por la autoridad militar) y la competencia de la jurisdicción militar bajo su vigencia. Este proyecto no prosperó, y en su lugar en 1.848 se aprueba una ley autorizando al gobierno la suspensión de las garantías individuales, que fue utilizada inmediatamente para prevenir la extensión de los movimientos revolucionarios iniciados en otros países europeos.

Otro proyecto de Ley de Orden Público se elabora en 1.852 por el gobierno de Bravo Murillo, y a juicio de BALLBÉ establecía mayores garantías y reforzaba a la Administración gubernativa frente al poder militar; regulaba dos estados, el preventivo y el excepcional, manteniendo en el primero las autoridades civiles sus atribuciones[132]. Un nuevo proyecto es realizado en 1.855 por el ministro Santa Cruz, regulando tres estados excepcionales: sitio, guerra y prevención, y que contenía la novedad de que los consejos de guerra serían mixtos de militares y civiles, y de que las penas a aplicar a reos civiles deberían ser las del Código Penal común.

La primera Ley de Orden Público que consigue ser aprobada es la de 1.867, bajo el gobierno moderado de Narváez. Según indica BALLBÉ, aunque formalmente es la primera Ley de Orden Público, se trata de una sistematización de las múltiples normas anteriores que habían ido regulando la materia[133]. Regulaba tres estados: normal, de alarma y de guerra. En el estado normal las autoridades gubernativas deben adoptar medidas preventivas, para lo cual se disponía la creación de un "departamento central" en el Ministerio de la Gobernación, y de unas "secciones de orden público" bajo la autoridad de los gobernadores civiles. Los otros estados serían declarados por la autoridad civil, y en el de guerra ésta resignaría el poder en la militar.

La vigencia de la Ley de 1.867 fue breve, ya que al año siguiente se producía la Revolución "Gloriosa" y en 1.870 se aprobaba una nueva Ley de Orden Público. Esta Ley regulaba dos estados, de prevención y de guerra. Se disponía que su aplicación se produciría únicamente cuando se hubieran suspendido, por Ley, las garantías

---

[130] BALLBÉ, "Orden público...", páginas 154 y siguientes, recuerda las tendencias administrativistas del gobierno "puritano" de Joaquín Francisco Pacheco, en 1.847.
[131] BALLBÉ, "Orden público...", página 157.
[132] BALLBÉ, "Orden público...", página 167.
[133] BALLBÉ, "Orden público...", página 190.

constitucionales; es decir, se trataba de medidas excepcionales en reserva. Sin embargo, como relata BALLBÉ, por circular del Ministerio de la Guerra se interpretó que la reserva sólo afectaba a los artículos "cuya aplicación sea contraria a lo establecido en la Constitución", por lo cual en la práctica la utilización del estado de guerra se realizó sin la previa suspensión formal de las garantías[134].

Como indica BALLBÉ, los cambios políticos producidos en la época que media entre el principio del reinado de Isabel II y la Restauración tienen como característica, en cuanto a la política de orden público, el continuo establecimiento de los estados de sitio o de guerra. Cada facción política condenó el abuso de tales técnicas cuando estuvo en la oposición y lo utilizó nada más llegar al poder para desembarazarse de sus adversarios. La utilización de los consejos de guerra para solucionar conflictos políticos o sociales también estuvo a la orden del día, y era especialmente facilitada por la aplicación del concepto de insulto o resistencia a tropa armada (concepto que incluía a la Guardia Civil y otros cuerpos). La intervención de ésta como única medida de orden público debía ser seguida, lógicamente, de un gran numero de procesos bajo la jurisdicción militar[135].

En la época de la Restauración, la organización policial continúa con un modelo provincial, dependiendo la seguridad pública de los Gobernadores Civiles (en 1.886 se creó la Dirección General de Seguridad, pero se suprimió al año siguiente), aunque comienza el proceso de centralización de los cuerpos civiles, y se inician también las especializaciones dentro de la policía. En general, se trata de un período de continuidad con el sistema anterior.

BALLBÉ indica que el régimen constitucional a partir de 1.875 tiene un mayor cuidado por las formas; por ello, se produce una aparente desmilitarización de la política, en la que el Ejército no tiene una intervención directa, pero con la condición de que los civiles no traten de reformarlo y los militares individualmente puedan seguir siendo figuras influyentes en la política[136]. Se proclama la no intervención del Ejército en funciones de policía, pero en cambio la Guardia Civil pasa en 1.878 a integrarse como un cuerpo del Ejército, con lo cual la primera afirmación es en parte desmentida. Aunque será la Guardia Civil la que intervenga ordinariamente en el mantenimiento del orden, el Ejército no dejará de intervenir en supuestos de alteración del mismo, incluso en ocasiones sin haberse declarado el estado de guerra[137].

La utilización de la jurisdicción militar se ve reforzada con la Ley de Enjuiciamiento Militar de 1.886, que la extiende a los delitos de atentado o desacato a las autoridades militares, entendiendo por tales las que por razón de su cargo ejerzan mando superior o tengan atribuciones judiciales o gubernativas. De esta manera, se produce una militarización general de la Administración policial. Según BALLBÉ este sistema se completaba con un régimen de irresponsabilidad general de los funcionarios, propiciada por la técnica de exigir previa autorización administrativa para procesar a autoridades o sus agentes, por la de las "cuestiones previas administrativas" y por la exclusión de los asuntos de orden público del control de los tribunales contenciosos[138].

---

[134] BALLBÉ, "Orden público...", páginas 206 y siguientes.
[135] BALLBÉ, "Orden público...", páginas 171 y siguientes.
[136] BALLBÉ, "Orden público...", páginas 226 y siguientes
[137] BALLBÉ, "Orden público...", página 255.
[138] BALLBÉ, "Orden público...", páginas 239.

En 1.887 se crearon dos cuerpos de policía civil (civil, aunque militarizada por las razones comentadas) separados: el de Seguridad y el de Vigilancia. El Cuerpo de Seguridad adopta una organización militar, se compone de agentes uniformados y presta sus servicios sobre todo en las vías públicas. El Cuerpo de Vigilancia se dedica principalmente a las tareas de policía judicial. En 1.896, y sobre todo a causa del auge del anarquismo, se crea una policía judicial específica, con dos secciones en Madrid y Barcelona, y un jefe militar (los delitos que investigaba principalmente, los cometidos con explosivos o por los anarquistas, se pusieron el mismo año bajo jurisdicción militar, lo que resintió grandemente la eficacia de este organismo); en 1.906 se unificó con el Cuerpo de Vigilancia.

Vemos, pues, que llegado el final del siglo XIX, la organización de los Cuerpos de Policía es la siguiente:

a) Por una parte, la Guardia Civil, cuerpo numeroso, extendido por todo el territorio, y que lleva el mayor peso en el mantenimiento del orden público, pero con una gran tendencia a la autonomía de todas las demás autoridades. A partir de 1.878 queda formalmente integrada en el Ejército, aunque ya desde su nacimiento tenía una organización militar.

b) Por otro lado, los Cuerpos de Seguridad y Vigilancia, de carácter civil, dependiendo de los Gobernadores Civiles, pero con un desarrollo escaso, lo que limitaba su actuación a las capitales de provincia y sobre todo a Madrid.

c) Los cuerpos regionales que subsistieron a la creación de la Guardia Civil (Mozos de Escuadra, Miñones de Álava y Vizcaya, Migueletes de Guipúzcoa), tienen un ámbito de actuación limitado, a veces a la simple representatividad, y entre 1.892 y 1.896 son militarizados.

d) A lo largo del siglo XIX se forman en diversas poblaciones cuerpos de Policía Municipal. A partir de la Constitución de 1.812, se suele atribuir a los Ayuntamientos la función genérica de velar por el orden y la seguridad de los vecinos. En las primeras leyes municipales se dispone que los alcaldes se vean auxiliados en tal labor por la Milicia Nacional, pero a partir de la Ley Municipal de 1.877 se prevé la existencia de agentes municipales armados, existentes ya anteriormente en algunas ciudades, sin estar definida su relación con las otras instituciones de seguridad. La falta de un modelo claro de sistema policial llevó a algunas tentativas de integración de cuerpos; en 1.854 la Policía Municipal de Madrid fue unida al Cuerpo de Vigilancia, en un intento centralizador que a la larga no se impuso. En 1.881 el gobierno aconsejaba a los gobernadores civiles no hacer demasiado uso de la Guardia Civil en el interior de las poblaciones para el mantenimiento ordinario del orden (para evitar la multiplicación del delito de resistencia a centinela) y valerse de los agentes municipales; como señala BALLBÉ, en la práctica el criterio seguido fue el contrario, debido a la falta de medios de los cuerpos policiales civiles[139].

El desarrollo de los cuerpos civiles de policía sigue siendo escaso, ya que los sucesivos gobiernos siguen recurriendo a las instituciones militares. En 1.900 se

[139] BALLBÉ, "Orden público...", páginas 236 y 237.

someten a la jurisdicción militar los delitos de imprenta. En 1.906 se dicta la Ley de represión de los delitos contra la Patria y contra el Ejército (conocida como Ley de Jurisdicciones), que supondrá una ampliación a las posibilidades de someter a la jurisdicción militar a civiles. En 1.912 se utiliza por primera vez en España la técnica de militarizar a los empleados de ferrocarriles ante una huelga. El recurso continuo a medios represivos marciales para solucionar los problemas de orden público tiene como exponentes más conocidos la Semana Trágica de Barcelona en 1.909 y la huelga general de 1.917.

En cuanto a esta cuestión, dice BALLBÉ: "el régimen de la Restauración, al emplear a la Guardia Civil en el mantenimiento del orden público y modular la Administración policial bajo la óptica castrense, no sólo aumentó la conflictividad por la utilización de técnicas marciales, sino que propició que el resto de los militares pusiesen su vista en los conflictos de orden público interior, vía directa para aumentar la politización de las Fuerzas Armadas"[140].

Entre 1.905 y 1.912 se produce "la gran reforma", como la denomina TURRADO[141], de la policía civil, sobre todo a través del Reglamento de la Policía Gubernativa de 1.905 y la Ley de la Policía Gubernativa de 1.908, y no afecta tanto a la organización como al status del personal. Se estableció el concurso-oposición como sistema de ingreso en la policía, frente al libre nombramiento que había prevalecido hasta entonces y que había llevado a la politización de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad; se aseguró la estabilidad en el puesto de trabajo y la pensión de jubilación, y se crearon las primeras Escuelas de Policía. Es decir, se tomaron las medidas para iniciar la verdadera profesionalización de los Cuerpos de Policía civiles.

Las reformas en cuanto a organización fueron escasas, pero pusieron la base de la progresiva centralización, superando el modelo fuertemente provincial seguido hasta entonces. Se mantienen dos Cuerpos, el de Vigilancia y el de Seguridad, éste segundo militarizado, bajo la dependencia de los gobernadores civiles, pero se crean Jefaturas de Policía en Madrid y Barcelona, la Comisaría General (del Cuerpo de Vigilancia) de Madrid y la Dirección General de Seguridad, ésta última con la función de coordinar los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad.

En 1.921 la Dirección General pasa a denominarse de Orden Público, y por primera vez se tratan de coordinar los servicios de la Policía Gubernativa y de la Guardia Civil.

La Dictadura de Primo de Rivera no ofrece, en cuanto a este estudio, otra nota reseñable que el reforzamiento del poder militar; se depusieron los gobernadores civiles y fueron sustituidos por los gobernadores militares; se nombraron, entre oficiales del

---

[140] BALLBÉ, "Orden público...", página 304. En la página 486 de la misma obra se expresa del siguiente modo: "... es todo ello lo que produce esa quiebra de la profesionalidad militar, originada, no por la Ley de Jurisdicciones de 1.906 -como algunos autores han dicho-, sino desde el mismo comienzo del régimen constitucional en que a las instituciones militares les fue encargada la labor policial y el mantenimiento del orden interno tanto en el plano orgánico como en el jurisdiccional. De ello resulta un desgaste y desprestigio de las Fuerzas Armadas al tener que realizar la actividad cotidiana de Gobierno más delicada y comprometedora. Por el contrario las Fuerzas Armadas, y los militares individualmente, debieran estar por encima de estas funciones para lograr ser la institución nacional por excelencia".

[141] TURRADO, "Estudios...", página 37.

Ejército, delegados gubernativos en las entidades locales. Asimismo se extendió aún más el ámbito de la jurisdicción militar.

En 1.930 se dicta un nuevo Reglamento de la Policía Gubernativa ("provisional", que mantiene su vigencia hasta 1.975), que refunde todas las disposiciones existentes. Las novedades que aportó fueron las siguientes: por primera vez se trató de regular las relaciones entre el Cuerpo de Vigilancia con el de Seguridad, estableciendo el carácter director del primero y el de auxiliar del segundo; se traslada desde los gobernadores civiles a la Dirección General el régimen disciplinario; se amplían las especialidades que se habían ido creando en los años anteriores: investigación criminal, investigación social, ferrocarriles y vigilancia de fronteras y puertos.

La II República suspendió la aplicación del Reglamento de 1.930, pero no estableció otro, por lo que hasta 1.941 la Policía gubernativa funcionó en base a los poderes discrecionales de la Dirección General de Seguridad.

Los gobiernos republicanos abordaron ciertas reformas del sistema de seguridad pública, entre las que se hallaban[142]:

a) Se intentó coordinar la actuación de los diversos Cuerpos de Policía y fuerzas auxiliares existentes. Se sometió a la inspección y vigilancia de la Guardia Civil a los cuerpos de estructura militar (Miqueletes, Miñones, Mozos de Escuadra, Vigilantes de Caminos, Guardas Jurados, Peones camineros y Agentes del Resguardo de la Compañía Arrendataria de Tabacos), y al control de la Dirección General de Seguridad a los que tenían organización civil (Policías Municipales, serenos, etc.); además se crearon Juntas de Coordinación de los servicios de orden público en cada provincia, con presencia de las Diputaciones y sus Cuerpos de Migueletes y Miñones en Vascongadas y de la Generalidad en Cataluña.

b) Se crearon los Guardias de Asalto dentro del Cuerpo de Seguridad, como sección especializada en represión de manifestaciones y desórdenes, y que trataba de evitar el derramamiento de sangre que se producía cuando intervenía abriendo fuego la Guardia Civil u otra fuerza militar. La Guardia de Asalto se componía de dos grupos, uno de Infantería y otro de Caballería. Su estructura y disciplina eran militares.

c) Se suprimió la Dirección General de la Guardia Civil del Ministerio de la Guerra, transfiriéndose sus funciones al Ministerio de la Gobernación; se creaba al mismo tiempo la Inspección General de la Guardia Civil

d) Se creó el Cuerpo de Vigilantes de Caminos (Decreto de 12 de marzo de 1.935), especializado en la vigilancia del tráfico y de las carreteras, así como en algunas funciones fiscales. Se trataba de un cuerpo motorizado y de organización militar (sus jefes debían proceder del Ejército), aunque dependiendo del Ministerio de Obras Públicas.

e) El estatuto de autonomía de Cataluña, de 15 de septiembre de 1.932, atribuía al territorio autónomo competencias en materia de orden público, en concreto todos los servicios de seguridad y orden interiores de Cataluña excepto los de carácter

[142] BALLBÉ ("Orden público...", página 336), afirma que la renovación de la estructura policial fue tímida, a diferencia de la profunda reforma militar que emprendió Azaña.

extrarregional o suprarregional (policía de fronteras, inmigración, emigración, extranjería, etc.) que correspondían al Estado. Su ejecución no se preveía a través de la creación de una policía propia, sino por medio de fuerzas estatales que serían transferidas a la Generalidad. Se estableció asimismo una Junta de Seguridad con representantes de ambas Administraciones para su coordinación; esa Junta entendía de todas las cuestiones de regulación de servicios, alojamiento de fuerzas y nombramiento y separación del personal[143]. Junto a las fuerzas estatales transferidas a la Generalidad se mantuvieron también los Mozos de Escuadra.

f) Se creó el Servicio Central de Identificación, sobre la base de los servicios antropométricos, fotográficos y dactiloscópicos que se habían ido formando en diversas provincias.

Por otro lado, la política general de orden público durante la República no se diferenció demasiado de la de épocas anteriores. Según BALLBÉ no se aprovechó la oportunidad de reformar los aspectos claramente autoritarios de las instituciones relacionadas con el orden público, sino que los sucesivos gobiernos siguieron utilizando el recurso al estado de guerra, la jurisdicción militar y a la utilización del Ejército en funciones represivas. A ello contribuyó la Ley de Defensa de la República de octubre de 1.931, que dotaba al Gobierno de facultades excepcionales y que, según BALLBÉ, significó la completa derogación práctica de las garantías individuales y políticas que se contenían en la Constitución[144].

En 1.933 se elabora una nueva Ley de Orden Público, que regulaba tres estados excepcionales: de prevención, de alarma y de guerra. El primero de ellos no suponía derogación de las garantías constitucionales. Todos ellos debían ser declarados por el Gobierno, y concedía diversas facultades a las autoridades gubernativas. Se establecían unos "tribunales de urgencia" para delitos contra el orden público, compuestos por magistrados, que, según BALLBÉ, "funcionaron a pleno rendimiento"[145].

Tras la guerra civil se produce una reorganización de todos los Cuerpos de Policía; la Ley de 15 de marzo de 1.940 reorganiza a la Guardia Civil, en el sentido de reforzar su carácter militar e integración y dependencia del Ejército. Se crea el Tercio de Fronteras, sustituyendo al Cuerpo de Carabineros (que es absorbido), y cuyos mandos provienen todos del Ejército. Asimismo se crea el Estado Mayor de la Guardia Civil, integrado por jefes y oficiales diplomados de Estado Mayor (provenientes también del Ejército). Por otro lado, se reserva una gran parte de las vacantes de mandos a jefes y oficiales del Ejército (la mitad de los tenientes, dos tercios de los capitanes y el ochenta por cierto de los comandantes). En suma, se primaban sus características como un cuerpo del Ejército sobre sus funciones policiales.

La reforma de los demás cuerpos se realiza a través de la Ley de 1.941, que afirma su propósito de crear una nueva Policía bajo los dictados ideológicos del nuevo régimen. En la práctica no hay una ruptura muy grande con el modelo organizativo anterior, ya que los cambios van más bien orientadas a realizar una depuración política. Las líneas de la reforma son las siguientes:

---

[143] Antonio MORALES VILLANUEVA, "Administración Policial Española", Editorial San Martín, Madrid, 1.988, páginas 454 y 455.
[144] BALLBÉ, "Orden público...", páginas 318-332.
[145] BALLBÉ, "Orden público...", página 362.

a) El Cuerpo de Vigilancia queda sustituido por el Cuerpo General de Policía, de carácter civil aunque fuertemente jerarquizado. Su misión principal es la de información e investigación. Se compone de dos escalas, superior y subalterna.

b) El Cuerpo de Seguridad y el de Vigilantes de Caminos quedan reemplazados por el Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico, de carácter estrictamente militar y con mandos provenientes del Ejército. Tanto este Cuerpo como el antes citado se organizaron con una gran politización, después de haber depurado los Cuerpos anteriores.

c) Se crean cuatro Comisarías Generales de ámbito nacional, con funciones específicas: de Fronteras, Información, Orden Público e Identificación.

d) Se crean las Jefaturas Superiores, como mandos territoriales intermedios que abarcan varias provincias con amplias competencias. De esta manera se daba un mayor paso hacia la centralización.

e) Se suprimen los Mozos de Escuadra (serán creados de nuevo en 1.950) y los Miñones de Vizcaya y Migueletes de Guipúzcoa (que no serán repuestos hasta 1.980 como parte de la policía autonómica del País Vasco).

El modelo creado en 1.941 (que en gran parte era continuador del anterior, y mantuvo, por ejemplo, la vigencia de la Ley de Orden Público de 1.933 hasta 1.959) subsiste durante todo el franquismo, aunque la evolución política y social da lugar a algunas transformaciones mediante normas concretas que son refundidas en el nuevo Reglamento de 1.975. La tendencia de las reformas se dirigió a una mayor profesionalización del personal, el mayor acceso de personal civil a puestos directivos, una flexibilización de las estructuras, etc. Por otro lado, a partir de 1.960 el tráfico pasa a ser competencia de la Guardia Civil, por lo cual la Policía Armada "y de Tráfico" suprime esta última expresión de su nombre.

Como no podía ser menos, en base a los precedentes de los regímenes que le precedieron, el franquismo hizo abundante utilización de la jurisdicción militar para conocer de delitos por causas políticas y de orden público; hasta 1.969 fueron miles los consejos de guerra por delito de rebelión militar, delito que consistía en muchos casos en la mera desafección al régimen. El estado de guerra permaneció hasta 1.948[146]. Posteriormente, diversas leyes especiales atribuyeron a la jurisdicción militar amplias facultades, aunque a partir de 1.963 la represión de las conductas contra el orden público la comparte con el Tribunal de Orden Público, que le recortó parte de sus competencias.

De forma paradójica, es el régimen franquista, instaurado por las armas, el que inicia a fines de los años 50 un proceso de reforma administrativa destinado a potenciar la Administración civil. Según BALLBÉ, el hecho de que lo que no hicieron los liberales durante siglo y medio lo aborde una Administración encabezada por militares, se explica por la acuciante necesidad de modernizar las técnicas jurídicas sobre las que se asienta el régimen para no desembocar en una crisis irreversible; la reforma

[146] BALLBÉ, "Orden público....", páginas 402 y siguientes.

administrativa sustituyó a la reforma política[147]. En esa línea va la Ley de Orden Público de 1.959, que refuerza las facultades de las autoridades gubernativas y sobre todo en cuanto a medidas sancionadoras.

En los años setenta se produce un enorme crecimiento de la Policía Armada. Si durante todo el siglo XIX y XX los Cuerpos dependientes de las autoridades civiles habían tenido una plantilla muy inferior a la de la Guardia Civil (en determinadas épocas, en un nivel de raquitismo que impedía su eficacia), en esos años se multiplica la plantilla de la Policía Armada, que era dedicada con preferencia a la represión de la agitación política y social propia de los últimos años del franquismo y los de transición posterior[148], lo que hace prácticamente equilibrar el potencial de la Guardia Civil con el de los otros Cuerpos. La Policía Armada pasa de poco más de veinte mil miembros a tener en 1.980 cerca de 50.000 miembros; en ésta última fecha el Cuerpo Superior de Policía (antes denominado Cuerpo General de Policía) tenía unos 10.000 miembros, y la Guardia Civil unos 63.000[149].

3.8. ÚLTIMAS REFORMAS (1.978-1.988).

En el período de transición política que se abre tras la muerte de Franco, según BALLBÉ, se produce un replegamiento del militarismo político; los militares van abandonando sus cargos políticos y administrativos[150].

Justo en vísperas de promulgarse la nueva Constitución se aborda una nueva reforma del sistema policial, a través de la Ley de 4 de diciembre de 1.978, que tiene el siguiente contenido básico:

a) Se mantienen los mismos Cuerpos (la Policía Armada pasa a denominarse Policía Nacional).

b) El Cuerpo de Policía Nacional deja de formar parte de las Fuerzas Armadas, aunque continúa con estructura militar.

---

[147] BALLBÉ, "Orden público...", páginas 417 y siguientes.

[148] MORALES VILLANUEVA, en "Administración..", ya citada, páginas 55 y siguientes, hace el siguiente comentario sobre esa época:

"Aún no se ha reconocido la importante labor que todas las fuerzas policiales realizaron en la transición política. Las alteraciones de orden público que se incrementaron en los últimos años del Gobierno del General Franco, adquirieron unas características de inusitada violencia con su muerte. Los gobiernos que le sucedieron se vieron acosados por la izquierda y por la derecha, que empleando medios violentos querían imponer su criterio. En este ambiente social, las fuerzas encargadas del orden público tuvieron que emplearse con toda intensidad para hacer frente a la avalancha que se les presentaba y cumplir las dubitativas órdenes de las Autoridades políticas. Hemos de señalar que la formación de sus miembros no había sido la más adecuada para hacer frente a dicha situación. Tampoco la de las Autoridades de las que dependían. Algunos ciudadanos consideraron la calle como el marco adecuado para la resolución de sus aspiraciones políticas, y veían en los funcionarios de orden público a los enemigos que le impedían dichas actividades.

La falta de previsión dio ocasión a no poseer los medios adecuados para hacer frente a dichas manifestaciones y por lo tanto las consecuencias fueron, a veces, muy desagradables".

[149] CURBET, "El modelo policial español", incluido en "Policía y Sociedad Democrática" ya citado.

[150] BALLBÉ, "Orden público...", páginas 454-457.

c) Se crea la Dirección General de la Policía, de la que dependen los dos Cuerpos civiles, y asimismo se reducen a la unidad para ambos los órganos territoriales: Jefaturas Superiores, Comisarías Provinciales, etc.

d) Distribuye las funciones de los Cuerpos por razones de territorio o especialidad, y establece el principio de coordinación de Cuerpos.

Esta ley es de transición, y por ello más que introducir reformas apunta tendencias hacia la unificación de Cuerpos y a la concentración de funciones en los órganos superiores (especialmente la Dirección General de la Policía).

Como complemento a la Ley de 1.978, se dicta en 1.981 una Orden ministerial por la que se establecen los principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, inspirados en las normas existentes al respecto aprobadas por el Consejo de Europa y las Naciones Unidas.

La Constitución de 1.978 contiene varias disposiciones que inciden directamente en la organización policial. En primer lugar, los artículos 8 y 104 hacen un preciso deslinde entre las Fuerzas Armadas y las de Seguridad, atribuyéndoles misiones distintas, abriendo la puerta a la desmilitarización del sistema de seguridad. Por otro lado, el artículo 117 restringe la jurisdicción militar al ámbito castrense y al estado de sitio, al tiempo que la integra en el poder judicial y su sistema de garantías. Finalmente, los artículos 148.1.22 y 149.1.29 prevén la asunción de competencias en materia de seguridad por las Comunidades Autónomas, para vigilancia de sus edificios e instalaciones, coordinación de policías locales e incluso creación de cuerpos policiales propios.

Tras varios proyectos de ley fallidos, que perseguían desarrollar la Constitución de 1.978 en cuanto a seguridad pública[151], se promulga la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 13 de marzo de 1.986, que supone una importante reforma de toda la Administración policial, y la primera vez que se aborda un tratamiento general de todos los Cuerpos de Policía. Las principales características de esta Ley Orgánica son las siguientes:

a) Se unifican los Cuerpos Superior de Policía y de Policía Nacional, bajo la denominación de Cuerpo Nacional de Policía, con carácter civil y cuatro escalas (superior, ejecutiva, subinspección y básica) que comprende agentes que actúan tanto uniformados como sin uniforme.

[151] En 1.980 el Gobierno remitió a las Cortes un proyecto de "Ley Orgánica sobre Seguridad Ciudadana", que regulaba varias materias: a) las competencias y autoridades gubernativas y el mantenimiento del orden público; b) los estados de alarma, excepción y sitio; c) suspensión de derechos en desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución; y d) las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En el trámite de comisión del Congreso se decidió que, tratándose de materias que en la Constitución tenían un tratamiento separado, debían regularse en cuatro leyes distintas. Hasta la fecha se han ido aprobando tres de esas normas: la Ley Orgánica 4/1.981, de 1 de junio, sobre estados de alarma, excepción y sitio, la Ley Orgánica 9/1.984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución, y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Faltaría una cuarta ley que regule las competencias y autoridades gubernativas ordinarias, que sustituya a la parte de la Ley de Orden Público de 1.959 que sigue en vigor. Ver MORALES VILLANUEVA, "Administración..." ya citada, páginas 64 y siguientes.

b) La Guardia Civil conserva carácter militar, aunque se suprime la exigencia de que su Director sea un teniente General; depende del Ministerio de Defensa únicamente en el cumplimiento de misiones de carácter militar, y del Ministerio de Interior para desempeñar el resto de sus funciones.

c) Los dos Cuerpos citados dependen, dentro del Ministerio del Interior, de la Dirección de la Seguridad del Estado, a través de la Dirección General de la Policía y la Dirección General de la Guardia Civil.

d) En cada provincia es el Gobernador Civil quien ejerce directamente el mando de los Cuerpos citados.

e) Se regulan los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, con carácter civil, y cuyos mandos son designados por los organismos autonómicos entre Jefes, Oficiales y Mandos de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad del Estado. Se prevé la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía a las Comunidades Autónomas que no posean Policía propia para la vigilancia de sus instalaciones y edificios y para actividades de inspección y ejecución forzosa dentro del ámbito de sus competencias.

f) Se crean diversos mecanismos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, entre ellos el Consejo de Política de Seguridad y las Juntas de Seguridad (en cada Comunidad), de composición paritaria.

g) Se regulan (brevemente) las Policías Locales y las Juntas Locales de Seguridad, como órganos de coordinación de los Cuerpos de Policía en el ámbito municipal.

h) Se atribuyen funciones propias a cada Cuerpo de Policía, con criterios territoriales y funcionales.

i) Se prevé la creación de unidades de Policía Judicial, integradas por miembros especializados de los dos cuerpos estatales, que el Ministerio del Interior puede adscribir a determinados Jueces o Tribunales, de los que dependerán funcionalmente. Las policías autonómicas y locales tienen un carácter colaborador en esta función.

A partir de la Ley Orgánica, pues, el modelo policial queda configurado a través de los siguientes Cuerpos: a) Cuerpo Nacional de Policía, de carácter civil, y ámbito preferentemente urbano. b) Guardia Civil, militar, de ámbito preferentemente rural. c) Policías autonómicas. Previamente a la Ley Orgánica se habían creado las del País Vasco (en base a los Miqueletes y Miñones) y Cataluña (tomando como base a los Mozos de Escuadra). En virtud de sus Estatutos, pueden crear una Policía propia las Comunidades de Valencia, Andalucía, Galicia y Canarias. d) Policías Locales, que pueden existir en municipios de más de 5.000 habitantes (hoy se estima que existen cerca de 40.000 agentes municipales).

No puede decirse que la definición de un nuevo modelo policial haya concluido. Falta un desarrollo completo de la Ley Orgánica de 1.986 que acabe por definir el papel de las Policías Autonómicas, falta por desarrollarse totalmente la nueva Policía Judicial, ha de consolidarse todavía la unificación del Cuerpo Nacional de Policía, los

mecanismos de coordinación de los diferentes Cuerpos (Juntas Locales, Juntas de Seguridad, Consejo de Seguridad) están por crearse o en sus primeros pasos, etc.

4. EL SUBSISTEMA NORMATIVO.

4.1. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

4.1.1. El sistema constitucional de reparto de competencias.

El Estado unitario y centralista existente en España hasta 1.978 ha dado paso, en virtud de las disposiciones de la vigente Constitución, a un Estado autonómico cuya exacta naturaleza todavía discute la doctrina, un Estado integrado por varias Comunidades que gozan de autonomía política. Esta autonomía implica la posibilidad de autonormarse, es decir, la atribución de la potestad legislativa, lo cual obliga a realizar una delimitación de las respectivas esferas de competencia que habrán de tener el Estado y las Comunidades Autónomas.

Esta distribución de competencias se halla diseñada en sus líneas básicas en la Constitución, si bien de un modo bastante complejo, debido sobre todo, como señala MUÑOZ MACHADO, al exceso de concentración de técnicas que se produce en el artículo 149 del texto fundamental, que es el precepto principal en esta cuestión[152]. COSCULLUELA llega a decir que el sistema de distribución de competencias es "deficiente en el orden técnico y poco claro en las intencionalidades políticas que persigue"[153]. La doctrina, sin embargo, ha ido sistematizando esas técnicas de distribución de competencias, que no son diferentes a las que se hallan en otros ordenamientos occidentales (la comparación más habitual se suele realizar con el sistema federal alemán).

Como señala MUÑOZ MACHADO[154], en los sistemas federales más antiguos (como el de los Estados Unidos) la distribución de competencias se suele hacer con una lista que contiene la atribución de competencias de la Federación, entendiéndose que todas las demás competencias posibles quedan en manos de los Estados federados. La "British North America Act" de 1.867 estableció en Canadá un sistema de dos listas: una de competencias del Parlamento federal y otra de poderes exclusivos de las legislaturas provinciales. La Constitución austriaca de 1.920 (y de forma similar la alemana de Weimar y la española de 1.931) contiene tres listas: la primera es de materias en la que la Federación tiene competencia legislativa y de ejecución, la segunda de materias en que la competencia legislativa es federal y la de ejecución de los Estados, y la tercera en que la Federación tiene atribuida la legislación básica y los Estados el desarrollo legislativo y la ejecución. La evolución de las técnicas de distribución de competencias se ha dirigido a ir ampliando el campo de intervención del poder federal, pero sin llegar a atribuirle la competencia sobre materias completas, sino únicamente facultades de legislación o de legislación básica. Ello obliga a distinguir las diferentes funciones públicas que pueden ejercitarse en relación a una materia y atribuirlas a unas u otras instancias. Habitualmente las instancias menores tienen un mayor número de competencias ejecutivas que legislativas.

---

[152] Santiago MUÑOZ MACHADO, "Derecho público de las Comunidades Autónomas", Editorial Civitas, Madrid, 1.982, página 316.
[153] Luis COSCULLUELA MONTANER, "La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades autónomas", Revista de Administración Pública núm. 89, página 9.
[154] MUÑOZ MACHADO, "Derecho público...", páginas 318 y siguientes.

Las listas de distribución de competencias son una relación de diversas materias que pueden ser objeto de la acción de los poderes públicos, aunque frecuentemente es difícil poder separar de modo inequívoco las materias[155]. Cuando toda una materia se atribuye a una instancia de poder se habla de "competencia exclusiva" sobre esa materia, es decir, sobre esa materia hay plena disponibilidad, que empieza por la potestad legislativa. La distribución de materias completas entre el poder central y los poderes regionales se denomina "distribución vertical".

En otros casos, las diversas funciones sobre una misma materia se reparten ("distribución horizontal); así, al poder central le puede corresponder la potestad legislativa y a los poderes territoriales la función ejecutiva. En este caso se habla de "competencia compartida": se comparte la materia, aunque la función atribuida a cada instancia es también "exclusiva", y a veces se habla de "competencia exclusiva" en este sentido, referida a exclusividad sobre la legislación o sobre la ejecución.

Una materia se puede compartir también de otros modos distintos a la distribución de funciones distintas; por ejemplo, distinguiendo unos casos de interés general y otros de interés regional (vgr. en obras públicas o carreteras), o por criterios de territorialidad.

Si no se comparte únicamente la materia, sino también la función, se habla de competencia concurrente. Esta concurrencia puede tener diversos grados: pueden ser competencias paralelas (el poder central y los territoriales tienen exactamente las mismas atribuciones) o distinguirse en diversos tipos de actuación, por ejemplo, legislación básica y legislación de desarrollo, o la coordinación frente a las restantes facultades.

El sistema de distribución de competencias que se establece en la Constitución Española se puede resumir en los siguientes puntos:

a) Las listas de materias: los artículos 148 y 149 de la Constitución contienen dos listas de materias, la primera de ellas de materias respecto de las cuales "las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias" y la segunda de materias sobre las que "el Estado tiene competencia exclusiva", según reza el encabezamiento de cada uno de los artículos. Ahora bien, como señala COSCULLUELA, un examen riguroso lleva a la conclusión de que "la Constitución española se ha orientado al sistema de lista única"; aunque haya dos listas, únicamente la del artículo 149 "tiene pleno significado en orden a establecer un reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas"[156].

La Constitución no señala directamente las competencias que deben corresponder a cada Comunidad; éstas deben determinarse en cada Estatuto de Autonomía. Lo que hace la Constitución, además de establecer el proceso que debe llevar a la aprobación de ese Estatuto, es marcar unos límites a la atribución de competencias. Se ha señalado que, en el tema de la organización territorial, la

[155] MUÑOZ MACHADO, "Derecho público...", páginas 371 y siguientes: la materia es un conjunto de actividades públicas, bienes, relaciones jurídicas, instituciones, técnicas económicas, etc., reunidos con criterios de homogeneidad.
[156] COSCULLUELA, "La determinación..." ya citada, página 7.

Constitución parte del "principio dispositivo": no señala cuales son las Comunidades Autónomas, ni les atribuye competencias, ni establece su organización, sino que se limita a establecer los cauces o mecanismos para que, partiendo de la iniciativa de las entidades locales u órganos preautonómicos, según los casos, se puedan crear aquéllas[157]. Las competencias que pueden atribuirse a las Comunidades Autónomas varían según el procedimiento de constitución de éstas:

a') Las Comunidades Autónomas que sigan el procedimiento "ordinario" establecido en el artículo 143 de la Constitución "pueden" asumir competencias en las materias señaladas en la lista del artículo 148.1; transcurridos cinco años, pueden ampliar sus competencias (mediante la reforma de sus Estatutos) "dentro del marco establecido en el artículo 149".

Como señala COSCULLUELA, "la lista de materias que se contienen en el artículo 148 es, en rigor, una disposición transitoria que limita su alcance a un período de cinco años tras la aprobación del Estatuto"; en el primer borrador elaborado por la ponencia constitucional, el contenido de este artículo figuró expresamente como disposición transitoria[158]. Efectivamente, la lista del artículo 148 no nos señala todas las competencias que pueden corresponder a las Comunidades Autónomas, sino únicamente materias respecto de las que pueden asumir competencias algunas de las Comunidades Autónomas, y durante los primeros cinco años a partir de su constitución. Pasado ese plazo, la Constitución nos remite al artículo 149 para conocer cual es el marco donde pueden ampliarse esas competencias.

b') Aunque el artículo 149.1 se abre con el enunciado de "el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias", la lectura de todos sus apartados permite apreciar que éstos muy frecuentemente señalan tanto competencias del Estado como otras asumibles por las Comunidades Autónomas[159]; por otro lado, el artículo 149,3 establece que "las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos".

Todo ello implica que para conocer las competencias que corresponden a una Comunidad Autónoma debamos acudir a su Estatuto, ya que el artículo 149 únicamente establece un límite: señala aquellas competencias que corresponden al Estado y no pueden ser atribuidas a las Comunidades Autónomas, permitiendo (no obligando) que las demás competencias sean asumidas por éstas (pasados cinco años desde la aprobación del Estatuto, si siguieron la vía del artículo 143, o inmediatamente, si siguieron la vía especial del artículo 151). La determinación exacta de ese límite no resulta fácil debido a la sistemática seguida por el artículo 149, que ha procedido a la mezcla de técnicas diversas: en unos casos se hace mención de materias enteras, y en

---

[157] Pedro CRUZ VILLALÓN ("La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 4 monográfico) llega a afirmar que "nuestra Constitución ha operado una 'desconstitucionalización' de la estructura del Estado" .

[158] COSCULLUELA, "La determinación...", páginas 8 y siguientes.

[159] Por ejemplo, el apartado 7: "Legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas"; el apartado 8: "Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan (...)"; etc.

otros se reserva al Estado únicamente potestades concretas; a veces la delimitación se remite, no directamente a los Estatutos de Autonomía, sino a una ley estatal[160].

b) Las competencias de las Comunidades Autónomas: como ha quedado dicho, las competencias que corresponden a las Comunidades creadas en virtud de las disposiciones de la Constitución no se hallan establecidas directamente en ésta. Para conocer las competencias que corresponden a una determinada Comunidad (ya que todas no tienen exactamente las mismas) debemos acudir a las siguientes normas:

a') El Estatuto de Autonomía, donde se contendrá una amplia relación de competencias (enumerando tanto materias como potestades) que se atribuyen a la Comunidad Autónoma. En las Comunidades constituidas al amparo del artículo 143, esas competencias se referirán a las materias señaladas en el artículo 148 de la Constitución. En las Comunidades constituidas por el procedimiento del artículo 151, además de esas competencias encontraremos otras, no determinadas con igual precisión por la Constitución, pero en todo caso respetando los límites del artículo 149; podrán ser competencias previstas expresamente por éste precepto u otras no citadas en el artículo 148 ni en el 149.

b') Las leyes marco o las leyes orgánicas aludidas en el artículo 150, apartados 1 y 2, de la Constitución. Dichos preceptos permiten ampliar las competencias de las Comunidades Autónomas mediante una transferencia o delegación que realizan las Cortes Generales; esta ampliación se refiere a materias de titularidad estatal. Ahora bien, cualquier materia de competencia estatal no es susceptible de esta delegación (es obvio que no puede llegarse a un vaciamiento de competencias del Estado tal que suponga la desaparición de éste); como dispone el artículo 150.2 (y lo mismo debe ser aplicable al 150.1), deben ser facultades "que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación".

c') En algunos casos tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía se remiten a una ley estatal que complete la delimitación de competencias; por ejemplo, el artículo 148.1.2, que prevé la atribución a las Comunidades Autónomas de "las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local". En este caso, debemos acudir, además de al Estatuto de Autonomía, a la correspondiente ley (en el ejemplo, la Ley de Bases de Régimen Local) para conocer con precisión las competencias autonómicas. Como dice MUÑOZ MACHADO, en estos casos "la ley estatal tiene una función delimitadora prevalente, que condiciona el contenido del Estatuto"[161].

c) Las competencias del Estado: al igual que sucede con las Comunidades Autónomas, la lectura de la Constitución no nos revela con precisión cual es la extensión de las competencias estatales, ya que esa depende de la amplitud con que se hayan atribuido competencias a las Comunidades Autónomas. Ahora bien, hay una diferencia esencial entre uno y otro caso; como señala GARCÍA DE ENTERRÍA, "el Estado puede ejercitar en su plenitud todas y cada una de esas competencias, sin necesidad de desarrollo alguno del texto constitucional", mientras que las Comunidades necesitan que el Estatuto de Autonomía les haga una atribución de competencias; "los

[160] MUÑOZ MACHADO, "Derecho público...", páginas 347 y siguientes.
[161] MUÑOZ MACHADO, "Derecho público...", página 348.

Estatutos asumen y delimitan, dentro del marco de la Constitución, las competencias de las Comunidades Autónomas, pero no es su cometido hacer lo propio con las competencias del Estado, que solo a la Constitución toca atribuir"[162]. Matizado esto, debemos distinguir lo siguiente:

a') Competencias exclusivas "absolutas" (según las denomina GARCÍA DE ENTERRÍA[163]): son aquellas que, por estar estrechamente ligadas a la soberanía, las relaciones internacionales o la seguridad nacional (las vinculadas a "los elementos estructurales básicos que sostienen la construcción entera del Estado, según expresión de GARCÍA DE ENTERRÍA[164]), son por su propia naturaleza no susceptibles de atribución a las Comunidades Autónomas. Se pueden señalar entre ellas:

-Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo (art. 149.1.2).
-Relaciones internacionales (art. 149.1.3).
-Defensa y Fuerzas Armadas (art. 149.1.4).
-Administración de Justicia (art. 149.1.5).
-Etc.

Hay que precisar que al hablar de competencias no susceptibles de atribución a las Comunidades Autónomas me refiero a la totalidad de la materia, ya que en casi todas las materias reservadas en principio al Estado cabe alguna colaboración autonómica; por ejemplo, el mismo art. 152.1 de la Constitución prevé la participación de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales de su territorio. El alcance de tal participación será, en todo caso, determinado por la legislación del Estado, el cual detenta la titularidad de la materia.

b') Otras competencias exclusivas, atribuidas por el artículo 149.1 de la Constitución al Estado, permiten que algunas facultades de gestión sean delegadas o transferibles a las Comunidades Autónomas, según lo dispuesto en el artículo 150, apartados 1 y 2. Aún en el caso de producirse la transferencia o delegación, ésta se refiere a facultades concretas, no a toda la materia; el Estado siempre conservará su titularidad y un poder de control.

c') Un tercer tipo de competencias atribuidas al Estado permiten participación de las Comunidades Autónomas en su desarrollo y ejecución, pero siempre queda en manos del Estado la fijación de las "bases", "legislación básica", etc.

d') Competencias que la Constitución permite atribuir a las Comunidades Autónomas (tanto en el artículo 148 como en el 149) pero que no hayan sido recogidas en los Estatutos de Autonomía ("competencias accidentales", las denomina GARCÍA DE ENTERRÍA[165]). En virtud del artículo 149.3, "la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado" (el poder remanente corresponde al Estado). Aquí hay que tener en cuenta que puede darse el

---

[162] GARCÍA DE ENTERRÍA, "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico"; Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 5, página 64.
[163] GARCÍA DE ENTERRÍA, "La significación...", página 83.
[164] GARCÍA DE ENTERRÍA, "La significación...", página 72.
[165] GARCÍA DE ENTERRÍA, "La significación...", página 92.

caso de que unos Estatutos atribuyan a la respectiva Comunidad una determinada competencia y otros no[166]; en ese caso, la competencia del Estado se extenderá únicamente al territorio de las Comunidades cuyo Estatuto no les haya atribuido esa competencia.

En conclusión, debe decirse que, en la práctica, las competencias del Estado son aquellas que no hayan sido asumidas, de uno u otro modo, por las Comunidades Autónomas. A mayor ampliación del ámbito competencial de éstas, más se reducirá el ámbito de competencias que ejerce el Estado.

d) El significado de las "competencias exclusivas": uno de los conceptos que resultan más confusos en el sistema constitucional de distribución de competencias es el de "competencia exclusiva". La Constitución se la atribuye al Estado sobre las materias del artículo 149.1, aunque, como ya he dicho, el desarrollo del precepto desmiente su encabezamiento; el artículo 149.1 contiene tanto atribución de competencias al Estado como previsión de asunción de competencias por las Comunidades Autónomas. Los Estatutos de Autonomía han sido propensos a recoger extensas listas de materias que declaran de competencia exclusiva de sus respectivas Comunidades, hasta el extremo de que muchas de esas materias son las mismas que aparecen atribuidas al Estado por la Constitución. Ante esta "obsesión por la exclusividad", como la califica MUÑOZ MACHADO[167], el Tribunal Constitucional ha tenido que señalar "el sentido marcadamente equívoco con que el adjetivo 'exclusivo' se utiliza, tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía"[168], y que dos competencias iguales calificadas al mismo tiempo de exclusivas "están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes"[169].

Como explica MUÑOZ MACHADO, exclusividad equivale a monopolio; el titular de la competencia dispone de la misma, aunque "la exclusividad de la competencia no excluye que el titular de la misma disponga la cesión parcial de su ejercicio". Según este autor, la exclusividad se caracteriza por un dominio absoluto sobre la competencia que puede producirse de dos modos diferentes: cuando se monopoliza una materia, o cuando se monopoliza una función. Esta distinción lleva a esta otra:

a') Competencia exclusiva plena: cuando se domina la materia entera, sin intervención de otro ente (por ejemplo, el artículo 149.1.4: el Estado tiene competencia exclusiva sobre defensa y fuerzas armadas; esto implica que las Comunidades Autónomas no pueden participar en esa materia).

b') Competencia exclusiva no plena: no toda la materia pertenece al mismo sujeto de poder, sino solo una función. La materia está compartida, las funciones (legislativa, ejecutiva) atribuidas en exclusiva (por ejemplo, artículo 149.1.6: el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación mercantil, penal y penitenciaria; las Comunidades Autónomas no pueden entrar a dictar normas en esas materias, pero sí

[166] Esto es muy frecuente al comparar los Estatutos elaborados al amparo del artículo 143 de la Constitución con los que han seguido el 151.
[167] MUÑOZ MACHADO, "Derecho público...", página 358.
[168] Sentencias de 16 de noviembre de 1.981 y de 8 de febrero de 1.982.
[169] Sentencia de 28 de enero de 1.982.

pueden asumir potestades de ejecución). Incluso cabe que se comparta la función legislativa atribuyendo al Estado la legislación básica y a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo, y se puede decir que cada una de esas competencias es exclusiva (ya que ni el Estado puede entrar a realizar el desarrollo ni las Comunidades Autónomas pueden dictar la legislación básica).

4.1.2. El artículo 149.1.29 de la Constitución y los límites a la competencia exclusiva del Estado sobre seguridad pública.

En virtud del artículo 149.1.29 de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva sobre "seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica".

Este es uno de los muchos apartados del artículo 149.1 que, además de atribuir competencias al Estado, las permite atribuir también a las Comunidades Autónomas. Es decir, que no nos hallamos ante una "competencia exclusiva plena", sino ante una materia compartida, donde es necesario averiguar el alcance de las competencias que corresponden o pueden corresponder a cada instancia.

En primer lugar, es preciso delimitar el alcance que tiene la materia de "seguridad pública", que inicialmente se atribuye como competencia del Estado, y posteriormente será necesario establecer, dentro de tal materia, hasta donde alcanza la competencia de "creación de policías por las Comunidades Autónomas".

El concepto de seguridad pública quedó establecido en un apartado anterior de este trabajo; consideraba como tal a la actividad de los poderes públicos y de los particulares, en colaboración con los primeros, dirigida a la protección de personas y bienes frente a posibles agresiones violentas producidas tanto por actos humanos como por fuerzas naturales o hechos accidentales, comprendiendo las medidas de prevención y las de aminoramiento o reparación de los daños. Ahora he de precisar que este concepto, válido para referirnos en general a la seguridad pública, resulta demasiado amplio al tratar, en concreto, la distribución de competencias en la materia que figura en la Constitución. La seguridad pública que figura como competencia exclusiva del Estado en el apartado 29 del artículo 149.1 tiene que constituir un concepto más reducido. No hay más que realizar una lectura detenida de los artículos 148 y 149 de la Constitución para comprobar que en ellos aparecen, como separadas y diferenciadas, otras materias que también podrían encajarse en aquel concepto amplio de seguridad pública, y que son, en concreto, las siguientes:

-La vigilancia y protección de los edificios e instalaciones dependientes de las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.22).

-La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica (en el mismo precepto señalado).

-Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos (artículo 149.1.26).

-Tráfico y circulación de vehículos a motor (artículo 149.1.21).

-Iluminación de costas y señales marítimas, y control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo (artículo 149.1.20).

De estas materias (quizás podría añadirse alguna más) las dos primeras pueden corresponder a las Comunidades Autónomas, y las restantes son competencia del Estado. Por estar recogidas separadamente en la Constitución debe entenderse que no forman parte de la seguridad pública aludida en el artículo 149.1.29; a veces resulta muy difícil hacer una exacta compartimentación de materias, ya que la realidad social es demasiado compleja para reducirla a esquemas cartesianos, pero siempre que sea posible es preciso considerar por separado las actividades que sean claramente encuadrables en uno u otro apartado de los artículos 148 y 149 de la Constitución; la renuncia a esta operación acarrearía que un mismo hecho pudiera, con un criterio flexible, ser encuadrado a la vez dentro de varias materias, y, consecuentemente, hacer del todo inaplicable el sistema de distribución de competencias de la Constitución.

Por tanto, debemos excluir ya del artículo 149.1.29 las materias antes citadas; la seguridad pública que constituye inicialmente competencia exclusiva del Estado será la restante actividad de protección de personas y bienes no encuadrable en aquéllas. Dentro de este concepto de seguridad pública (concepto restringido y residual que es el que debe manejarse al hablar de distribución de competencias) la doctrina suele distinguir una doble faceta: un aspecto material y otro aspecto formal[170]. Este segundo aspecto consiste en la creación de los órganos precisos para actuar en el ámbito de la seguridad pública, es decir, principalmente en la creación de Cuerpos de Policía (y todo lo que ello lleva consigo: regulación, organización, dirección). El aspecto material consistirá en todo lo demás: dictar las normas que deben observar esos mismos Cuerpos de Policía, así como el resto de la Administración y los sujetos particulares, y hacerlas cumplir por los medios que resulten precisos. Si bien es verdad que una distinción similar se podría hacer respecto de muchas otras materias distintas a la seguridad pública, es en ésta donde el papel de los órganos cobra una especial trascendencia; una parte muy importante de la normativa sobre seguridad pública está dirigida, precisamente, a la regulación de los Cuerpos de Policía. A ello alude el Tribunal Constitucional cuando en Sentencia de 6 de mayo de 1.985 (ya comentada en un apartado anterior) afirma que en el concepto de seguridad pública "hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104 de la Constitución".

Es precisamente al aspecto formal al que se refiere la limitación que establece el artículo 149.1.29 de la Constitución respecto a la competencia exclusiva del Estado: "...sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas...". La competencia que puede atribuirse a las Comunidades Autónomas es la de crear Cuerpos de Policía propios; no se alude a otras competencias diferentes a favor de aquéllas, por lo que debe concluirse que todo el aspecto material de la seguridad pública queda dentro de la competencia exclusiva del Estado. Así ha venido a declararlo el Tribunal Constitucional, que en Sentencia de 5 de diciembre de 1.984 señala como la competencia atribuida por el Estatuto de Autonomía de Cataluña a esta Comunidad Autónoma, en base al artículo 149.1.29, "se refiere al aspecto orgánico, es decir, al del servicio disponible para garantizar la seguridad pública (la policía), no al

[170] Alfonso José VILLAGOMEZ CEBRIAN, "Las competencias autonómicas en materia de policía (Con especial referencia al caso de Galicia)" Revista de Administración Pública núm. 113, página 148.

aspecto material, la seguridad pública". Asimismo, la Sentencia de 8 de junio de 1.989, hace las siguientes consideraciones:

> "...es claro, conforme al tenor literal del art. 149.1.29 de la C.E., que la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que derive de la creación de las policías autónomas, a lo que no se opone -antes bien, lo confirma 'a contrario sensu'- lo dispuesto en el art. 17 del EAPV, que atribuye al País Vasco el régimen de la propia Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, con expresa referencia a los 'servicios policiales' que en todo caso quedan reservados a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Es en orden a la organización de aquella Policía Autónoma y a los correspondientes 'servicios policiales' no estatales respecto de los que la Comunidad Autónoma Vasca ha asumido competencias en su Estatuto y no, en cambio, en relación con otras funciones de ejecución en materia de seguridad pública"[171].

Nos hallamos, pues, ante una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas del siguiente modo:

a) Corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre el aspecto material de la seguridad pública, así como sobre todos aquellos aspectos formales que no se refieran a los Cuerpos de Policía propios de las Comunidades Autónomas que adquieran competencia para crearlos.

b) A las Comunidades Autónomas corresponde la creación de Cuerpos de Policía propios, si así se establece en sus respectivos Estatutos. Pero a este respecto deben matizarse dos cuestiones:

a') La creación de esas policías según los Estatutos debe hacerse "en el marco de lo que disponga una ley orgánica". Esta ley orgánica, lógicamente, debe ser dictada por el Estado. Es el Estado, pues, quien pondrá los límites a la competencia autonómica; en otras palabras, quien realizará la regulación material. El Estado puede decidir las funciones que van a cumplir las policías autonómicas, como se van a crear éstas, que características tendrán, como actuarán, etc. A la Comunidad Autónoma quedan reservadas, esencialmente, dos cosas: decidir la creación de su Cuerpo de Policía, y dirigirlo (con arreglo a las normas que fije el Estado).

No significa esto que la competencia queda en manos del Estado; como señala MUÑOZ MACHADO[172], "las competencias autonómicas no derivan de la ley estatal, sino del Estatuto"; las normas estatales "carecen de todo valor atributivo de competencias, pero sí contribuyen a su deslinde". Si el Estatuto atribuye a una Comunidad la competencia para crear y mantener su Cuerpo de Policía, la ley estatal no puede sino establecer los límites exactos dentro de los cuales se desarrollará dicha competencia, pero ni la atribuye ni la puede recortar.

---

[171] Se resolvía en esta Sentencia un conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno Vasco en torno al Real Decreto 1.338/1.984, de 4 de julio, sobre medidas de seguridad de entidades y establecimientos públicos y privados. Afirmaba el Gobierno Vasco que las funciones de control sobre tales entidades que el Real Decreto atribuye al Ministerio del Interior, Gobernadores Civiles, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y otros órganos estatales corresponden, en el territorio de la comunidad Autónoma del País Vasco, a los órganos de la misma. El Tribunal Constitucional declara que el titular de las competencias es el Estado.

[172] MUÑOZ MACHADO, "Derecho público...", página 352.

b') Como indica FERNÁNDEZ FARRERES, "alguna competencia en relación a la seguridad pública deberá corresponder a aquellas Comunidades Autónomas que dispongan de una organización policial cuya función primaria, por definición, es cuando menos la de garantizar la integridad de las personas y de sus bienes", aunque "no siempre será ajustado al texto constitucional concluir reconociendo competencia en materia de seguridad pública a las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea la manifestación material de esa seguridad pública, por el hecho mismo de que dispongan de una organización policial propia"[173]. La competencia "mínima' que debe corresponder a las Comunidades Autónomas con Cuerpo de Policía propio, a mi entender, se halla reflejada en la misma Constitución: "la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones" (art. 148.1.22). Si los Estatutos prevén la creación de una policía autonómica, debe ser para cumplir esa función, y, además (no necesariamente), aquellas otras que le quiera encomendar el Estado a través de la ley orgánica prevista en el art. 149.1.29.

Dentro de la seguridad pública podemos, pues, distinguir las descritas "competencias exclusivas" a favor del Estado y de las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta que se trata de una materia compartida. En este caso el criterio para dividir la materia no se ha hecho, como en otras materias, distinguiendo las funciones típicas (legislativa, en su caso, básica y de desarrollo, y ejecutiva) o el ámbito territorial, sino con el criterio antes apuntado. Esto significa que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden ostentar potestad legislativa en materia de seguridad pública; ahora bien, la potestad legislativa autonómica no puede referirse a los aspectos materiales que corresponden al Estado[174].

Aunque se trate de una materia de competencia compartida, en la cual es posible distinguir cuales son las funciones que corresponden a cada ente (y, como se dijo en otro apartado, en ese sentido se puede hablar de "competencias exclusivas"), hay algunos ámbitos donde la competencia puede llegar a ser concurrente. Si tanto el Estado como las Comunidades Autónomas disponen de Cuerpos de Policía, en determinados momentos la actuación de unos y otros cuerpos puede ser coincidente, sobre todo debido al hecho de que la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los diversos Estatutos de Autonomía han hecho coincidir en parte las funciones de unos y otros, como se verá posteriormente.

4.1.3. El desarrollo de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de policía.

El cumplimiento de las previsiones del artículo 149.1.29 de la Constitución se ha llevado a cabo de una manera que debe calificarse de irregular. Si el texto constitucional parecía exigir que se dictara una ley orgánica previa a los Estatutos de Autonomía que sirviera de marco a la creación de las policías autonómicas, la realidad siguió el camino opuesto. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no se dictó hasta 1.986

[173] Germán FERNÁNDEZ FARRERES, "Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional", Revista Española de Derecho Constitucional núm. 14, página 220.

[174] Como consecuencia de ello, la Ley catalana de creación de su policía autonómica tiene un único artículo, que prácticamente se reduce al acto de creación. Ver las consideraciones al respecto de VILLAGOMEZ CEBRIAN, "Las competencias..." citada, páginas 150 y siguientes.

(tras varios proyectos anteriores fracasados), cuando ya todos los Estatutos de Autonomía se habían promulgado, varios de ellos conteniendo normas acerca de su correspondiente Cuerpo de Policía[175]. El proceso puede seguirse a través de cada uno de esos Estatutos:

a) *País Vasco*: el Estatuto de Autonomía del País Vasco lleva a cabo directamente la creación de su policía autonómica. El artículo 17,5 del Estatuto establece lo siguiente:

> "Inicialmente, las Policías Autónomas del País Vasco estarán constituidas por:
> a) El Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Álava, existente en la actualidad.
> b) Los Cuerpos de Miñones y Miqueletes dependientes de las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa que se restablecen mediante este precepto.
>
> Posteriormente, las Instituciones del País Vasco podrán acordar refundir en un solo Cuerpo los mencionados en los apartados anteriores, o proceder a la reorganización precisa para el cumplimiento de las competencias asumidas.
>
> Todo ello sin perjuicio de la subsistencia, a los efectos de representación y tradicionales, de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes".

El mismo Estatuto señalaba las funciones que correspondían a la policía autonómica vasca[176] y los casos en que podrían intervenir los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en el mantenimiento del orden público en el País Vasco.

En el artículo 17.4 del Estatuto se establecía la Junta de Seguridad, de composición paritaria entre representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma, "para la coordinación entre la Policía Autónoma y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado"; pero la Disposición Transitoria cuarta del mismo Estatuto le atribuye funciones mucho más amplias:

> "La Junta de Seguridad que se crea en virtud de lo previsto en el artículo 17, determinará el Estatuto, Reglamento, dotaciones, composición numérica, estructura y reclutamiento de los Cuerpos de Policía Autónoma, cuyos mandos se designarán entre Jefes y Oficiales de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado".

A falta de la ley orgánica prevista en la Constitución, es el propio Estatuto de Autonomía el que estableció la forma de creación de la policía autonómica del País Vasco, e indirectamente el que realizó una delimitación de competencias entre la Comunidad Autónoma y el Estado:

a) Corresponde al Gobierno del País Vasco "el mando supremo de la Policía Autónoma Vasca" (artículo 17.2), aunque "sin perjuicio de las competencias que pueden tener las Diputaciones Forales y Corporaciones Locales". Este mando supone que la

---

[175] Según GUAITA, (en el prólogo a "Las Fuerzas de Orden Público", de Antonio MORALES VILLANUEVA, Editorial San Martín, Madrid, 1.980) "no es buen síntoma y desde luego es anticonstitucional (art. 149.1.29) que los Estatutos vasco y catalán estén ya prácticamente aprobados (...) cuando todavía no se ha empezado la menor discusión del proyecto de ley orgánica de Policías de las Comunidades Autónomas" .

[176] Véase apartado 5.1.5. de este libro.

Comunidad Autónoma tiene una potestad de ejecución referida a las funciones que se atribuyen a su policía.

b) Corresponden a la Junta de Seguridad las funciones antes aludidas, que son prácticamente todas las que no constituyen estrictamente el mando operativo sobre la policía autonómica (queda para las "Instituciones del País Vasco" la decisión de unificar o no los tres cuerpos de policía autonómica citados en el Estatuto). Quiere esto decir que, contrariamente a lo que es habitual, la potestad de ejecución que se pone en manos de la Comunidad Autónoma no lleva consigo la reglamentaria para la organización de sus propios servicios, o más bien, no le acompaña como competencia exclusiva, sino que comparte esa potestad con el Estado, de modo que ambos deben ejercerla de mutuo acuerdo, a través de la Junta de Seguridad. Es decir, que la organización de la policía autonómica se configura como una competencia concurrente y paralela entre las dos Administraciones[177].

Las disposiciones del Estatuto de Autonomía fueron absolutamente incumplidas en el procedimiento de creación de la policía autonómica. En vez de aprobarse por la Junta de Seguridad el Reglamento y demás determinaciones relativas a "los Cuerpos de Policía Autónoma", como exigía la disposición transitoria cuarta, el Gobierno central aprobó el Real Decreto 2.903/1.980, de 22 de diciembre, sobre restablecimiento y regulación de los Miqueletes y Miñones. Dicha norma se dictaba por órgano incompetente, pero este no era el mayor de sus defectos; en su contenido, como señala CASTELLS "primaba la ambigüedad o la indecisión"[178], y con una apariencia de cumplimiento de las previsiones estatutarias en realidad configura un procedimiento distinto de creación de la policía autonómica. En los ocho artículos de que consta su parte dispositiva reproduce casi literalmente diversos preceptos del Estatuto de Autonomía, añadiendo una descripción de las funciones de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes y atribuyendo al Gobierno Vasco las facultades que correspondían al Ministerio del Interior en relación con éstos[179]. La disposición final del Real Decreto reitera las funciones de la Junta de Seguridad y la opción a favor de "las Instituciones del País Vasco" para refundir en un solo cuerpo a los tres existentes. Pero las dos disposiciones transitorias se encargan de convertir todo lo anterior en letra muerta. Su texto es el que sigue:

> "1. La Policía de la Comunidad Autónoma pasará a desempeñar en un período de tiempo no superior a cinco años todas las funciones que le están reconocidas en el Estatuto de Autonomía. A tal efecto, en el plazo máximo de seis meses, a partir de la fecha de entrada en vigor de este Real Decreto, comenzará a operar dicha Policía con una plantilla inicial, constituida por quinientos hombres, aumentando sus efectivos con las dotaciones y composición numérica que determine la Junta de Seguridad. A lo largo de dicho período se procederá a la delimitación de los servicios policiales que con

[177] Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la atribución de funciones a la Junta de Seguridad se realiza en una Disposición transitoria del Estatuto vasco, lo cual parece indicar que esas funciones son únicamente temporales, y llegará un momento (no determinado) en que reviertan a las instituciones del País Vasco. Lo irregular del proceso de creación de la policía vasca hace que su porvenir esté lleno de interrogantes y no sea posible predecir como funcionará la Junta de Seguridad en el futuro.

[178] José Manuel CASTELLS, "Proceso de construcción y desarrollo de la Función Pública Autonómica", Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, 1.987, página 202.

[179] Facultades que no se concretan, y cuya determinación es bastante problemática. El Estatuto de Autonomía, que restablece los Miñones y Miqueletes de Vizcaya y Guipúzcoa, no atribuye ninguna facultad al Ministerio del Interior.

carácter exclusivo correspondan a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y a la Policía de la Comunidad Autónoma.

2. Antes del treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y uno la Policía de la Comunidad Autónoma asumirá y ejercerá las funciones transferidas a que hace referencia el artículo cuarto punto siete de este Real Decreto[180]. Las funciones antes mencionadas serán desempeñadas inicialmente por una plantilla constituida por doscientos hombres, a reserva de la determinación definitiva en cuanto a dotación y composición numérica por la Junta de Seguridad".

Mientras la parte dispositiva del Real Decreto, siguiendo el Estatuto, habla de los tres Cuerpos de Miñones y Miqueletes y la posibilidad de refundirlos en uno, las disposiciones transitorias se refieren a una única policía autonómica, con plazos concretos de establecimiento e incluso determinación de plantillas. En la práctica, fueron las disposiciones transitorias las que se llevaron a efecto, creándose un cuerpo único, quedando los Miñones alaveses sujetos a la dependencia de la Diputación Foral pero integrándose de alguna manera en la estructura de la policía autonómica, mediante el procedimiento de cubrirse las bajas en su plantilla con la incorporación de miembros de la policía autonómica destinados en el cuerpo de Miñones.

Una vez puesta en marcha la policía autonómica, sí que se siguió lo previsto en el Estatuto a la hora de dotarle de un reglamento, que fue aprobado por la Junta de Seguridad el 15 de junio de 1.982.

b) *Cataluña*: el Estatuto de Autonomía catalán no crea una policía autonómica, sino que atribuye a la Generalidad la facultad de crearla "en el marco del presente Estatuto y, en aquello que no esté específicamente regulado en el mismo, en el de la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29, de la Constitución". El resto de las disposiciones estatutarias son muy similares a las del Estatuto vasco, incluyendo las funciones atribuidas a la Junta de Seguridad. Es decir, que las competencias que corresponden a la Generalidad de Cataluña son prácticamente las mismas que al País Vasco, añadiendo la facultad de crear su Cuerpo de Policía.

En ejercicio de la facultad concedida por el Estatuto de Autonomía (pero sin que se hubiera dictado todavía la ley orgánica aludida en la Constitución) se aprobó por el Parlamento catalán la Ley de 14 de julio de 1.983, de creación de la Policía Autonómica de la Generalidad. Esta ley es extremadamente breve, consta de un único artículo que se limita a crear el Cuerpo de Policía, a enunciar algunas de sus funciones y a remitirse para las demás a la correspondiente ley orgánica. En una disposición adicional dispone que "el Cuerpo de Mozos de Escuadra de la Generalidad constituye el núcleo inicial de la Policía Autonómica". Los Mozos de Escuadra habían pasado a depender de la Generalidad por Real Decreto 2.579/1.980, de 24 de octubre.

La brevedad de la Ley se justifica por la atribución a la Junta de Seguridad de la determinación del Estatuto, Reglamento, dotaciones, composición numérica, estructura y reclutamiento de los miembros de la policía autonómica. Si la Comunidad Autónoma hubiera regulado alguna de esas cuestiones en la citada ley, habría suplantado las funciones de dicho organismo.

[180] Se refiere a las de tráfico.

c) *Galicia*: el artículo 27.25 del Estatuto gallego atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para "la creación de una Policía Autónoma, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución", sin extenderse en otras cuestiones. Es decir, que la Comunidad Autónoma asume la competencia, de forma análoga a lo explicado respecto de Cataluña, para decidir la creación de un Cuerpo de Policía propio; para definir otras competencias se remiten a la ley orgánica. A falta de esta ley que defina el marco en el que se debe mover el Estatuto, como prevé la Constitución, opta por una remisión incondicional a lo que disponga en el futuro la ley orgánica.

d) *Andalucía*: el artículo 14.1 de su Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para "la creación de un Cuerpo de Policía Andaluza" que dependerá de la Junta de Andalucía y desempeñará las funciones que le señale la correspondiente Ley Orgánica. El artículo 14.3 prevé la creación de una Junta de Seguridad de composición paritaria que "coordine la actuación de la Policía Autónoma con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado". A los efectos de la atribución de competencias, valga todo lo dicho respecto a Galicia.

e) *Valencia*: El artículo 36 del Estatuto de la Comunidad Valenciana tiene el siguiente contenido:

> "La Generalidad Valenciana está facultada para vigilar y custodiar sus edificios e instalaciones.
>
> Existirá un cuerpo único de Policía Autónoma de la Comunidad Valenciana que estará regulado por Ley de las Cortes Valencianas, de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica prevista en el artículo 149,29, de la Constitución".

Idénticas conclusiones a las referidas en los apartados anteriores deben de extraerse, pues, para Valencia.

f) *Canarias*: el artículo 30.2 del Estatuto canario tiene la siguiente redacción:

> "El Gobierno de Canarias podrá crear una policía propia, de acuerdo con lo que se disponga al respecto por la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución".

Valga lo dicho en los apartados anteriores.

La ley orgánica prevista en la Constitución y aludida en los diversos Estatutos de Autonomía se promulgó al fin en 1.986 como *Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, y las disposiciones que contiene pueden resumirse, en los aspectos que ahora interesan, como sigue:

a) Las Comunidades Autónomas que tengan prevista en sus Estatutos la creación de policías autonómicas pueden hacerlo para ejercer la función de vigilancia de sus edificios y las demás que les atribuye la ley orgánica. Las demás Comunidades pueden

ejercer esa función mediante adscripción por el Ministerio del Interior de unidades del Cuerpo Nacional de Policía (art. 37)[181].

b) La creación de los Cuerpos de Policía autonómica (así como su modificación y supresión) corresponde a los órganos de cada Comunidad Autónoma, pero exige informe previo del Consejo de Política de Seguridad (art. 41.1).

El Consejo de Política de Seguridad es un órgano de coordinación "presidido por el Ministro del Interior e integrado por los Consejeros de Interior o Gobernación de las Comunidades Autónomas y por un número igual de representantes del Estado designados por el Gobierno de la Nación" (art. 48.1).

c) También corresponde al Consejo de Política de Seguridad (art. 48.2):

-Aprobar los planes de coordinación en materia de seguridad y de infraestructura policial.

-Informar las plantillas de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y sus modificaciones, pudiendo establecer un número máximo de los efectivos de las plantillas.

-Aprobar directivas y recomendaciones de carácter general.

-Informar las disposiciones que dicten las Comunidades Autónomas en relación con sus Cuerpos de Policía.

-Informar los convenios de cooperación en materia de seguridad entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

d) El régimen estatutario de las policías autonómicas será establecido por la legislación de cada Comunidad Autónoma, aunque dentro del marco mínimo establecido por la ley orgánica, que se configura así como legislación básica en esa materia (art. 40).

e) En las Comunidades Autónomas con policía propia puede constituirse una Junta de Seguridad, con la misión de coordinar aquélla con los cuerpos estatales (art. 50), y la de autorizar, en los casos excepcionales que proceda, la actuación de miembros de la policía autonómica sin uniforme (art. 41.3).

f) En todo caso el otorgamiento de los permisos de armas es competencia estatal (art. 42); esta misma norma se había plasmado en los Estatutos vasco y catalán, y es consecuencia de lo dispuesto en el art. 149.1.26: el régimen de armas es de competencia exclusiva del Estado.

[181] Algunos autores habían supuesto que la atribución a las Comunidades Autónomas de competencia para la vigilancia y custodia de sus instalaciones llevaba aparejada la creación de una policía o servicio de vigilancia (por ejemplo, COSCULLUELA, "La determinación..." página 23). Sin embargo, todas las Comunidades han asumido esa competencia, pero la mayoría no la de crear una policía propia.

g) Se establecen las funciones de las policías autonómicas (art. 38), que serán analizadas en otro apartado. Estas funciones delimitan la competencia de ejecución que corresponde a las Comunidades Autónomas.

h) Las tres Comunidades que contaban con Cuerpo de Policía propio a la entrada en vigor de la ley orgánica (esto es, Navarra, País Vasco y Cataluña) tienen un tratamiento diferente. No se les aplica el régimen general previsto para las futuras policías autonómicas, sino que en tres disposiciones finales se remite su régimen a su normativa propia, salvo algunas disposiciones muy concretas.

De esta regulación que se contiene en la ley orgánica se puede sacar la conclusión de que el marco previsto en la Constitución para la creación de policías autonómicas ha querido ser muy restrictivo[182]. La delimitación de competencias que se realiza es la siguiente:

A) Es competencia de la Comunidad Autónoma decidir la creación de su Cuerpo de Policía. Parece ser que tal competencia lo es con carácter de exclusividad; la ley orgánica exige un informe previo del Consejo de Política de Seguridad (en el que no hay que olvidar que tiene mayoría la Administración del Estado), pero no se establece que este informe sea vinculante, por lo que hay que suponer que no lo es[183].

B) Es competencia de la Comunidad Autónoma establecer el estatuto de los miembros de su Cuerpo de Policía, aunque dentro del marco de la ley orgánica y previo informe del Consejo de Política de Seguridad. Esta competencia es, pues, de desarrollo legislativo. El aludido informe tampoco tiene carácter vinculante.

C) Es también competencia de la Comunidad Autónoma establecer las plantillas de su Cuerpo de Policía, pero el Consejo puede establecer un límite máximo. Se puede decir que es una competencia compartida con el Estado.

D) Es competencia de la Comunidad Autónoma el mando de su policía. Resulta difícil considerar esta competencia (que entra dentro de la potestad de ejecución) como exclusiva, ya que el Consejo de Política de Seguridad puede "aprobar directivas y recomendaciones de carácter general", lo cual da cierta intervención al Estado. Sin poder comprobar como se desarrollan en la práctica las funciones del Consejo, parece que se trata también de una competencia compartida.

E) Las disposiciones finales primera y segunda, relativas a las policías autonómicas vasca y catalana (es caso aparte la tercera, por referirse a la Policía Foral, cuya existencia es anterior a la Constitución) tienen la virtud de dar tardío "cumplimiento" a lo dispuesto en el artículo 149.1.29 de la Constitución; si la creación de aquéllas se realizó prescindiendo del marco que debía establecerse por ley orgánica,

[182] Como detalle, la previsión de que el Consejo de Política de Seguridad pueda establecer el número máximo de efectivos en las plantillas. Parece desprenderse cierto temor al crecimiento de las policías autonómicas. Una preocupación por la eficacia de éstas hubiera llevado más bien a exigir una plantilla mínima para su creación.

[183] Hay que basarse en suposiciones ya que ni se ha creado el Consejo ni, lógicamente, ha podido aprobar su Reglamento, ni se ha creado todavía ninguna policía autonómica tras la entrada en vigor de la ley orgánica.

ahora la ley orgánica establece ese marco mediante el reenvío al respectivo Estatuto de Autonomía.

4.2. DELIMITACIÓN DEL GRUPO NORMATIVO.

4.2.1. Introducción.

Entenderemos en las páginas siguientes el grupo normativo como "un bloque homogéneo de reglas jurídicas jerárquicamente articuladas y recíprocamente relacionadas, que regulan un determinado supuesto de hecho bajo idénticos criterios"[184]. Un grupo normativo puede ser vertical (regula una organización o sujeto determinados) u horizontal (regula una actividad determinada, que puede ser llevada a cabo por diversos sujetos)[185]. Como base de cada grupo encontramos la "cabecera del grupo normativo" (constituido por una o varias leyes), que es la norma que le da coherencia y contiene sus principios generales[186].

Entre los innumerables grupos normativos que podríamos hallar en nuestro ordenamiento está el grupo normativo regulador de la seguridad pública, que, a su vez, comprende otros subgrupos normativos, uno de los cuales, el de los Cuerpos de Policía, es el que aquí nos interesa. Este, a su vez, consta de diversos subgrupos normativos; a los efectos de este trabajo importa abordar los que corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y a las Policías Locales.

En todo caso, estos grupos normativos tienen un carácter vertical por razón de su objeto. En los grupos normativos que afectan a las policías autonómicas y locales encontraremos tanto normas estatales como autonómicas.

4.2.2. La cabecera del grupo normativo.

Está constituida por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, norma dictada con carácter integrador, ya que reúne en un solo texto a todos los Cuerpos de Policía, aunque la Constitución contiene tres preceptos distintos donde remite a leyes orgánicas (que podían haber sido distintas) la regulación de esta materia: los artículos 104, 148.1.22 y 149.1.29. Dentro de esta Ley podemos distinguir hasta tres bloques distintos:

a) Normas generales aplicables a todos los Cuerpos de Policía, que se contienen en el título I:

-Definición de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y su función general (arts. 1 a 3).

---

[184] Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, "Derecho Administrativo Español", Tomo I, EUNSA, Pamplona, 1.987, pág. 249.

[185] GONZÁLEZ NAVARRO, "Derecho..." citado, pág. 250. Los grupos verticales y horizontales se entrecruzan entre ellos; por ejemplo, el grupo horizontal de la expropiación forzosa forma parte también del grupo vertical que regula los municipios.

[186] GONZÁLEZ NAVARRO, "Derecho...", pág. 253.

-Principios básicos de actuación (art. 5).

-Disposiciones estatutarias comunes (arts. 6 a 8)

b) Delimitación de competencias de las Comunidades Autónomas en materia de policías autonómicas y locales (Título III) y relaciones de colaboración de aquéllas con el Estado (Título IV). Asimismo las disposiciones finales primera a tercera, que tratan específicamente la situación de las Comunidades con Cuerpos de Policía existentes previamente a la Ley Orgánica (País Vasco, Cataluña y Navarra).

c) Las Policías Locales (Título V).

Junto a estas disposiciones de la Ley Orgánica existen otras que no forman parte de la cabecera del grupo normativo de los Cuerpos de Policía, sino que se integran en el subgrupo normativo relativo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Se trata de todo el título II, que contiene las normas específicas que rigen para la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía. Dentro de este título se hallan algunos preceptos que no tienen el carácter de Ley Orgánica, según se dispone en la Disposición Final Quinta, y que se refieren a cuestiones de competencias administrativas y de asignación de funciones entre los dos cuerpos estatales, principalmente, y que pueden ser modificados, por tanto, por ley ordinaria.

4.2.3. El subgrupo normativo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Encabeza este subgrupo el título II de la Ley Orgánica, como ha quedado dicho, que establece las normas referidas al Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil sobre:

- Dependencia orgánica (arts. 9 y 10).

- Funciones comunes y propias de cada cuerpo (arts. 11 y 12).

Posteriormente este título contiene normas específicas sobre la Guardia Civil, que se reducen a deslindar las competencias de los Ministerios de Defensa e Interior y a sentar el carácter militar del cuerpo, para luego remitirse a la normativa específica de la Guardia Civil y a las disposiciones militares que le son de aplicación.

En cuanto al Cuerpo Nacional de Policía, la Ley Orgánica contiene una regulación mucho más pormenorizada, y, en concreto, en el capítulo IV del citado título II se contienen normas generales sobre:

-Escalas y categorías.
-Sistemas de acceso.
-Jubilación.
-Derechos de representación colectiva.
-Régimen disciplinario.

Es decir, en el citado capítulo se configuran las líneas generales del régimen estatutario de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, dejando pendiente su desarrollo reglamentario. Por ello esta regulación se diferencia de la establecida para los demás cuerpos en la Ley Orgánica, que tiene carácter básico y habrá de desarrollarse

por otras leyes estatales (para la Guardia Civil) o autonómicas (policías autonómicas y locales).

Además de las disposiciones de la Ley Orgánica, el grupo normativo se completa con las siguientes normas:

a) Cuerpo Nacional de Policía.

A partir de la promulgación de la Ley Orgánica se han ido dictando una serie de reglamentos de desarrollo que han derogado la mayor parte de la normativa anteriormente vigente. Las principales normas hoy vigentes son las siguientes:

-Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, aprobado por Decreto 2.038/1.975, de 17 de julio, y que se halla parcialmente vigente.

-Real Decreto 1.346/1.984, de 11 de julio, sobre régimen disciplinario del Cuerpo Superior de Policía. Hoy debe interpretarse y aplicarse a la luz de la Ley Orgánica, considerando derogadas aquellas disposiciones que se opongan a la misma. Con todo, se halla vigente en su mayor parte.

-Real Decreto Legislativo 670/1.987, de 30 de abril, texto refundido de la ley de Clases Pasivas del Estado.

-Orden del Ministro del Interior de 22 de julio de 1.987, que aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Policía (órgano de representación y participación de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía).

-Real Decreto 1.484/1.987, de 4 de diciembre, sobre normas generales relativas a escalas, categorías, personal facultativo y técnico, uniformes, distintivos y armamento del Cuerpo Nacional de Policía.

-Real Decreto 311/1.988, de 30 de marzo, de retribuciones del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

-Reglamento de ingreso, formación, promoción y perfeccionamiento de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, aprobado por Real Decreto 1.593/1.988, de 16 de diciembre.

b) Guardia Civil.

En el caso de la Guardia Civil confluyen normas específicas para este cuerpo con otras generales para las Fuerzas Armadas; en particular, se aplican las normas militares en cuanto a estructura jerárquica, empleos, ascensos y situaciones. Las principales normas que la regulan en la actualidad son las siguientes:

-Ley de 15 de marzo de 1.940 de reorganización de la Guardia Civil e integración en la misma de los Carabineros.

-Reglamento para el servicio del Cuerpo de la Guardia Civil, aprobado por Orden de 1 de mayo de 1.943.

-Reglamento militar del Cuerpo de la Guardia Civil, aprobado por Orden de 23 de julio de 1.943.

-Orden de 23 de junio de 1.977, sobre ascensos.

-Real Decreto 3.489/1.981, de 30 de octubre, sobre pase a la situación de reserva o retiro.

-Real Decreto 3.543/1.981, de 30 de octubre, sobre prestación del servicio militar por medio del voluntariado especial en el Cuerpo de la Guardia Civil.

-Real Decreto Legislativo 670/1.987, de 30 de abril, texto refundido de la ley de Clases Pasivas del Estado.

-Orden de 31 de julio de 1.987, sobre ingreso en la Guardia Civil.

-Real Decreto 311/1.988, de 30 de marzo, de retribuciones del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

-Ley 17/1.989, de 19 de julio, regulador del Régimen del Personal Militar Profesional[187].

4.2.4. El subgrupo normativo de las policías autonómicas.

Se encabeza este grupo por las disposiciones de la Ley Orgánica, principalmente en su título III. Pero dado el peculiar proceso de nacimiento de estos cuerpos, debemos establecer inmediatamente hasta cuatro subgrupos diferenciados:

A. POLICÍAS AUTONÓMICAS DE CREACIÓN POSTERIOR A LA LEY ORGÁNICA.

Como se ha señalado en apartados anteriores, estos cuerpos no existen, pues no se han cumplido hasta hoy las previsiones de los Estatutos de Autonomía y de la Ley Orgánica. Si se llegaran a crear, les sería de aplicación, además del respectivo Estatuto, el régimen "común" (hoy excepcional) del título III de la Ley Orgánica. Se contienen en dicho título:

-La regulación de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de policía (arts. 38 y 39).

-El régimen estatutario de las policías autonómicas (arts. 40 a 44).

[187] El artículo 4 de esta Ley dispone que el régimen de personal de la Guardia Civil se establecerá conforme a la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y que "dicho régimen se basará, además, en la presente ley". Es decir, que deben dictarse normas que adecuen el régimen de la ley 17/1.989 a las características de la Guardia Civil, pero en líneas generales su régimen será el mismo que el resto del personal militar profesional. El mismo precepto establece que "los miembros de la Guardia Civil, por su condición de militares, están sujetos al régimen general de derechos y obligaciones del personal de las Fuerzas Armadas, a las leyes penales y disciplinarias militares así como a su normativa específica".

B. POLICÍA AUTONÓMICA DEL PAÍS VASCO.

Por ser de creación anterior, su régimen es, según la disposición final primera, el establecido en el artículo 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y normas que lo desarrollen. Únicamente se aplica la Ley Orgánica en sus artículos 5 (principios de actuación), 6, 7 y 8 (disposiciones estatutarias comunes).

Como norma de desarrollo del Estatuto de Autonomía en esta materia se halla únicamente el Reglamento de la Policía de la Comunidad Autónoma del País Vasco de 15 de junio de 1.982.

C. POLICÍA AUTONÓMICA DE CATALUÑA.

Se halla en similar caso al anterior; la disposición final segunda de la Ley Orgánica establece que se regirá por lo dispuesto en el artículo 13 de su Estatuto de Autonomía y normas de desarrollo. Le son de aplicación los mismos artículos de la Ley Orgánica citados para el caso del País Vasco, pero, además, los artículos 38 (funciones de las policías autonómicas), 43 (mandos) y 46 (auxilio y colaboración de los cuerpos estatales).

Además, como normas específicas dirigidas a regular la policía autonómica catalana se hallan las siguientes:

-Decreto de 21 de julio de 1.950, restablecimiento de los Mozos de Escuadra.

-Decreto de 20 de abril de 1.951, aprobando su reglamento.

-Real Decreto 2.579/1.980, de 24 de octubre, sobre reorganización de los Mozos de Escuadra.

-Decreto 44/1.981, de 5 de febrero, que desarrolla provisionalmente el anterior.

-Ley 19/1.983, de 14 de julio, por la que se crea la policía autonómica de la Generalidad de Cataluña.

La creación de la policía autonómica catalana se hizo sobre los Mozos de Escuadra ya existentes; por ello, mientras no se promulguen normas específicas de organización de aquélla (la ley 19/1.983 se limita, en un solo artículo, al acto de creación) siguen vigentes las normas de organización y régimen de personal de los Mozos de Escuadra.

D. POLICÍA FORAL.

El examen específico de este caso lo haré en capítulos posteriores.

4.2.5. El subgrupo normativo de las Policías Locales.

Hasta la promulgación de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad las Policías Locales apenas habían sido objeto de otras disposiciones que las contenidas en la legislación de régimen local y que atribuían al Alcalde su jefatura y al

Ayuntamiento las funciones de vigilancia pública y regulación del tráfico urbano. La Ley Orgánica dedica su título V a las Policías Locales, y, en concreto, regula los siguientes aspectos:

-Creación por los municipios (art. 51).
-Remisión del desarrollo del régimen estatutario a las disposiciones de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos (art. 52.1).
-Derechos sindicales (art. 52.2, de remisión al régimen de los demás funcionarios públicos).
-Funciones (art. 53).
-Junta Local de Seguridad (art. 54).

Las normas contenidas en la Ley Orgánica suponen que la mayor parte de su desarrollo en cuanto a régimen estatutario y de organización queda remitido a la legislación de las Comunidades Autónomas.

Las Comunidades Autónomas han ido dictando leyes en ejercicio de las competencias que señala la Ley Orgánica, y en concreto se han promulgado las siguientes:

-Ley de 5 de marzo de 1.984, de coordinación de las Policías Locales de *Cataluña*.

-Ley Foral 1/1.987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de *Navarra*.

-Ley 2/1.987, de 7 de abril, de coordinación de las Policías Locales de *Castilla-La Mancha*.

-Ley 7/1.987, de 15 de abril, de coordinación de las Policías Locales de *Aragón*.

-Ley 5/1.988, de 11 de julio, de coordinación de Policías Locales de la *Región de Murcia*.

-Ley 10/1.988, de 26 de octubre, de coordinación de las Policías Locales de la Comunidad de las *Islas Baleares*.

-Ley 6/1.988, de 5 de diciembre, de coordinación de Policías Locales del Principado de *Asturias*.

-Ley 1/1.989, de 8 de mayo, de coordinación de las Policías Locales de *Andalucía*.

-Ley 2/1.990, de 4 de abril, de coordinación de Policías Locales de la *Comunidad Valenciana*.

-Ley 1/1.990, de 26 de abril, de coordinación de Policías Locales de *Extremadura*.

-Ley 12/1.990. de 28 de noviembre, de Coordinación de Policías Locales de *Castilla y León*.

Al contenido de esas leyes me referiré en un apartado posterior. Señalaré aquí que dichas leyes de coordinación no son leyes de desarrollo de las disposiciones de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sino normas dictadas dentro del ámbito de competencia que dicha Ley Orgánica, por remisión de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, delimita.

5. EL SUBSISTEMA ORGÁNICO: LOS CUERPOS DE POLICÍA

5.1. FUNCIONES DE LOS CUERPOS DE POLICÍA.

5.1.1. Caracterización general.

Como ha quedado establecido en apartados anteriores, los Cuerpos de Policía constituyen órganos especializados dentro de la Administración Pública que se caracterizan por estar preparados para hacer uso de la fuerza. Como en todo órgano administrativo, los rasgos que pueden describir a los Cuerpos de Policía son principalmente su organización y las funciones para las que han sido creados; se debe conceder mayor importancia a las segundas, ya que son la razón última que justifica su existencia, y por ello las examinaré en primer lugar.

He mencionado ya la característica principal de los Cuerpos de Policía; son órganos preparados para administrar en el ámbito interno el monopolio que tiene el Estado sobre la utilización de la violencia. Si bien el fundamento último del Derecho, y consecuentemente del Estado, es la posibilidad de imponer normas de comportamiento por la fuerza, es evidente que la actividad estatal se realiza en su mayor parte de forma pacífica, y que la mayor parte de las obligaciones que el ordenamiento impone se cumplen espontáneamente por los sujetos obligados. Por ello, la utilización de la fuerza por parte de la Administración se suele restringir a ciertos supuestos y áreas de actividad muy concretos. En consecuencia, tras esa función genérica que da lugar a la existencia de los Cuerpos de Policía hay una serie de funciones más concretas que, por tener una relación más inmediata con la posibilidad de tener que recurrir a la utilización de la fuerza, constituyen las que habitualmente son tenidas como funciones policiales.

A la hora de describir cuales son estas funciones típicamente policiales se comprueba que pueden constituir una gran variedad, en virtud de las circunstancias históricas y de lugar. BOSSARD, intentando definir las funciones policiales, señala que "cuando examinamos minuciosamente las funciones ejercidas en diversos países por diferentes servicios de policía, cualquiera que sea la administración de que estos últimos dependen, quedamos sorprendidos por su carácter extremadamente variado, por no decir heteróclito"[188]. Señala este autor que la policía se ha ido desarrollando a través de los siglos en función de las diversas necesidades sociales, y que en el pasado algunas de sus funciones fueron ejercidas por magistrados, soldados, administradores, jefes locales, señores, etc.

Haciendo un inventario de las acciones que suelen ejercer los servicios de policía, BOSSARD señala las siguientes:

a) *Lucha contra la criminalidad*. En todos los países la policía desarrolla esta función (hasta el punto de haberse creado una organización internacional, la Interpol, con el propósito de organizar la cooperación internacional de los 126 países que la integran en dicha tarea). Esta función centra una gran parte de la actividad de los Cuerpos de Policía. Resulta lógico que la represión del Estado se deba dirigir sobre todo

[188] André BOSSARD, "Las funciones policiales", incluida en "Policía y Sociedad Democrática" de José María RICO, ya citada.

a quienes se le oponen frontalmente infringiendo las normas penales. La criminalidad supone con mucha frecuencia, además, una agresión o resistencia violenta, de ahí que se conceda a los Cuerpos de Policía un papel fundamental en la lucha contra ella, en dependencia o cooperación con las autoridades judiciales. En algunos países la labor policial llega hasta ejercer la acusación (actuando como Ministerio Fiscal) e incluso a imponer ciertas sanciones.

En la actualidad se destaca sobre todo, aparte de la misión de investigar los delitos y localizar a sus autores, la función de prevención, por entender que es más eficaz la labor de un Estado que se dirige a evitar que se cometan los delitos a que se limite a perseguir y castigar a los delincuentes. Las medidas preventivas más usuales utilizadas por los servicios de policía son las siguientes:

a') Presencia policial en la vía pública mediante patrullas y otras formas de vigilancia.

b') Control de armas y explosivos.

c') Expedición de documentos de identidad.

d') Control de fronteras.

e') Vigilancia de predelincuentes identificados y de establecimientos que pueden originar o encubrir actividades delictivas (joyerías, compraventa, locales públicos, etc.).

f') Información a posibles víctimas y fomento de la autoprotección.

Algunas de estas medidas y otras posibles (acción social y educativa, etc.) no son exclusivas de los Cuerpos de Policía, sino que pueden ser realizadas por otros organismos administrativos.

b) *Acción puramente administrativa*. Consiste en funciones de vigilancia en materias de interés general que les encomiendan diversos reglamentos administrativos, por ejemplo, en materia de circulación, de caza, de salubridad, etc.

c) *Información a las autoridades*. Se trata de proporcionar a las autoridades informaciones sobre medios que puedan tener interés político, económico o social.

d) *Mantenimiento del orden*: dispersión de grupos tumultuosos, intervención en caso de disturbios, etc, mediante unidades especializadas con recursos técnicos adecuados.

e) *Primeros socorros* a personas en peligro o que han sufrido alguna lesión. En ciertos países incluyen la lucha contra incendios.

En base al análisis de esas diversas funciones policiales, BOSSARD concluye que "la policía, de manera general, tiene por misión garantizar la paz y la seguridad en una colectividad, así como la seguridad de los ciudadanos, imponiéndoles, por la fuerza si fuese necesario, la observancia de las leyes".

Por su parte, QUERALT define del siguiente modo la función de la Policía[189]: "la prestación organizada de un servicio público llevado a cabo por unos organismos que, profesionalmente y de modo exclusivo, se dedican al mantenimiento del orden y a la protección de la seguridad, a garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, a asegurar el normal funcionamiento de las instituciones, a prevenir e impedir la comisión de delitos o, si éstos han sido ya cometidos, a efectuar las investigaciones necesarias para descubrir a los culpables y ponerlos a disposición de la autoridad judicial junto con los efectos, instrumentos o útiles que hayan tenido relación con dicho delito". Añade este autor que a estas funciones, que corresponden al concepto de "policía de seguridad", se añade un sinnúmero de funciones de policía administrativa que aunque "en sí mismos, nada tienen que ver con los tradicionalmente considerados policiales son, sin embargo, asumidos, en innumerables ocasiones, por los mismos organismos". Achaca esta atribución de funciones administrativas a la consideración residual de las funciones de las policías municipales, y a que se trata de funciones rehuídas por las policías estatales por cuanto no han sido necesarias para la centralización del país.

No comparto la opinión de QUERALT sobre lo que son funciones realmente policiales; entiendo que lo característico es su relación directa o indirecta con la posibilidad de tener que actuar coactivamente, y ello se produce tanto en el ámbito de la policía de seguridad como en el de la policía administrativa. No es extraño que, como pone de relieve BOSSARD, la atribución de funciones de policía administrativa a los cuerpos de policía sea una constante al comparar diversos países.

En cualquier caso, como señalan RICO y SALAS, en la época moderna se produce una gran ampliación de las funciones policiales, dentro de la cual sobre todo se van sumando funciones no relacionadas directamente con el orden público o la represión de la delincuencia, sino que son funciones asistenciales o de servicios a la colectividad, y que pueden llegar a ocupar la mayor parte del tiempo de actuación de un policía. Estas funciones asistenciales (transporte de enfermos y heridos, intervención en situaciones de peligro o accidentes, búsqueda de personas desaparecidas, resolución de conflictos familiares o entre vecinos, custodia de menores abandonados, etc.) suelen ser asumidas por los agentes de policía con la esperanza de proyectar una imagen de servicio a los ciudadanos y no de elementos represivos. Otras razones que explican la ampliación de funciones policiales en estos ámbitos son la permanente disponibilidad de los policías, la proximidad de los efectivos policiales a las necesidades sociales, la posibilidad de intervención inmediata, las solicitudes de la población, y la inexistencia o carencias de los servicios sociales. RICO y SALAS ponen en duda "la pertinencia de que la Policía, con el pretexto de mejorar su imagen ante la población, asuma cualquier tipo de función o se encargue sistemáticamente de suplir todas las carencias existentes en los demás servicios públicos. (...) Una sola persona -el agente de Policía- no puede ser a la par investigador, psicólogo, pedagogo, trabajador social, etc. (...) No es rentable que el Estado exija para sus agentes de Policía un nivel de educación superior al promedio de la población y les pague un sueldo bastante razonable, y luego le asigne durante años a tareas que no justifican tal 'inversión'"[190].

---

[189] Joan Josep QUERALT, "El policía y la Ley", Plaza y Janés Editores, S.A., Barcelona, 1.986, página 35.

[190] José María RICO y Luis SALAS, "Inseguridad ciudadana..." ya citada, páginas 80 y siguientes.

Las normas positivas que regulan los Cuerpos de Policía establecen de modo pormenorizado cuales son las funciones que deben atender. En un país en el que existen diversos Cuerpos de Policía, como España, la cuestión principal que se plantea es el modo de distribuir todas esas funciones entre ellos. Los criterios para esa distribución son de dos tipos: territoriales y funcionales. La solución habitual es una combinación de ambos. A continuación examinaré las funciones que la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y demás normas vigentes atribuyen a cada Cuerpo.

5.1.2. Funciones comunes.

Todos los Cuerpos de Policía cumplen la misma función básica, enunciada en la Constitución y en el artículo 1 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: "el mantenimiento de la seguridad pública". Esta función genérica se desdobla en un amplio abanico de funciones, entre las cuales hay algunas que corresponden a todos los cuerpos, y otras que se atribuyen específicamente a alguno de ellos. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la función genérica atribuida a los Cuerpos de Seguridad resulta, de alguna manera, indivisible, no apta para ser dividida en partes separadas[191]. Por ello, incluso en aquellas funciones atribuidas a cada cuerpo se puede producir una intervención de los otros; es difícil hablar de competencias "propias" de un cuerpo, en algunos casos, y ha de hablarse de funciones "preferentemente" atribuidas.

Entre aquellas funciones que, según la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, son comunes a todos los cuerpos se pueden distinguir:

A. FUNCIONES DE PRESTACIÓN INDIFERENCIADA.

Se trata de algunas funciones de enunciado muy genérico en la Ley y cuyo ejercicio corresponde a todos los Cuerpos de Policía de manera simultánea, es decir, que deben realizarlo en todas aquellas circunstancias en que se preste la ocasión, sin que haya ningún cuerpo especializado en ello ni con una atribución preferente.

Son funciones de este tipo las siguientes:

a) La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

b) La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, en los términos que establezcan, en su caso, los planes de protección civil.

c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal o de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.

[191] La función policial exige un servicio permanente, de 24 horas al día, y la disposición a intervenir de forma urgente e inaplazable en muy diversas situaciones. Si en otros ámbitos de la Administración es posible demorar la actuación hasta que el órgano competente se halle en disposición de intervenir, en el ámbito de la seguridad pública deberá frecuentemente actuar el funcionario o el Cuerpo que tenga mayor inmediación con el lugar o las personas implicadas, sin que sea posible esperar a una determinación de cual es el órgano competente o a que éste pueda intervenir.

La Ley Orgánica establece esas tres funciones como de "prestación simultánea e indiferenciada" de los Cuerpos de Policía autonómicos con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (artículo 38,3). En cuanto a las Policías Locales, se les atribuyen las funciones a) y b) sin mayor precisión (artículo 53,1), y no se alude a la c), pero de una interpretación lógica de la totalidad de los preceptos relativos a funciones se deduce que pueden entenderse atribuidas en igual forma que a las policías autonómicas las tres funciones.

B. FUNCIONES ATRIBUIDAS EN RÉGIMEN DE COLABORACIÓN.

Son funciones que se atribuyen a varios o la totalidad de los Cuerpos de Policía para que las desarrollen mediante la colaboración de unos con otros, pero no de un modo indiferenciado, sino con unos criterios de atribución preferente, de modo que algún Cuerpo desempeñe con habitualidad la dirección de tales funciones y otro u otros le auxilien.

Dichas funciones son las que siguen:

a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales. Esta función se atribuye a los Cuerpos estatales (artículo 11,1,a) y autonómicos (artículo 38,2,a); creo que también debe entenderse atribuida a las Policías Locales en virtud del artículo 53,1,d), aunque su redacción sea deficiente[192].

Si bien todos los Cuerpos de Policía pueden colaborar en esta función, a la hora de decidir en un caso concreto a qué cuerpo le corresponde actuar de modo preferente habrán de aplicarse los siguientes criterios: 1. Deberá actuar en primer lugar el cuerpo que dependa de la Administración Pública (estatal, autonómica o local) que ostente la competencia para ejecutar el acto de que se trate o que sea titular del servicio público. 2. Si la Administración competente es una Comunidad Autónoma que no tenga policía propia pero sí tenga adscritas unidades del Cuerpo Nacional de Policía, serán éstas las que actúen preferentemente. 3. Si tal Administración no dispone de ningún Cuerpo propio ni adscrito, deberá solicitar auxilio de la Administración del Estado, y en ese caso actuará el Cuerpo que por razón de territorio o de especialidad sea más adecuado; es decir, la Guardia Civil en localidades donde actúe habitualmente, y el Cuerpo Nacional de Policía en las ciudades en que esté establecido; si es una materia en la que está especializado uno de los dos Cuerpos, actuará ese. 4. En el caso de las entidades locales, pueden pedir auxilio también de la Comunidad Autónoma respectiva, si ésta tiene policía propia en condiciones de colaborar.

b) Policía Judicial. Consiste en la "averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente", según el artículo 126 de la Constitución, dependiendo de los Jueces, Tribunales y del Ministerio Fiscal. En virtud de la Ley Orgánica, esta función corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a través de las

[192] Establece el citado precepto que los Cuerpos de Policía Local ejercerán la siguiente función: "Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia". Los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus competencias, no sólo aplican sus Ordenanzas y Bandos propios, sino también, y con mucha frecuencia, directamente las leyes estatales o de las Comunidades Autónomas.

Unidades que regula (artículo 29,1); las Policías locales y autonómicas tienen "carácter colaborador" (artículo 29,2).

La Ley Orgánica fue desarrollada por el Real Decreto 769/1.987, de 19 de Junio, sobre regulación de la Policía Judicial, y que, en resumen, viene a establecer lo siguiente:

1. Todos los Cuerpos de Policía deben cumplir las misiones concretas que les encomienden las autoridades judiciales y el Ministerio Fiscal.

2. Asimismo todos deben practicar, de propia iniciativa, las primeras diligencias de prevención y aseguramiento en cuanto tengan noticia de un hecho presuntamente delictivo, dando cuenta a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal, directamente o a través de las Unidades de Policía Judicial. Al comparecer estas autoridades deberán cesar en la investigación y entregar los objetos intervenidos y las personas detenidas.

3. La Policía Judicial, en sentido estricto, está constituida por las Unidades Orgánicas que cree el Ministerio del Interior con miembros del Cuerpo Nacional de Policía o de la Guardia Civil y que asigne, previo informe o propuesta del Consejo General del Poder Judicial o del Fiscal General del Estado, a determinados Juzgados, Tribunales o Fiscalías. Estas Unidades se integrarán en otra más amplia de nivel provincial.

Con base a estos preceptos se suele distinguir entre dos clases de Policía Judicial: la Policía Judicial "específica", constituida por las Unidades Orgánicas especializadas que realizan habitualmente esa función, bajo la inmediata dependencia funcional de Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal, y la Policía Judicial "general", que puede ser ejercida por todos los Cuerpos de Policía. La primera de ellas es la aludida directamente en el art. 126 de la Constitución. Se ha señalado que el legislador podía haber creado tal Policía Judicial como organismo separado de los Cuerpos de Policía y dependiendo, tanto orgánica como funcionalmente de las instancias judiciales; no ha sido así, y se optó por establecer la Policía Judicial específica con personal extraído de los Cuerpos de Policía, aunque únicamente de los dependientes del Estado (hubiera cabido también la opción de formar las Unidades Orgánicas de Policía Judicial con miembros de las Policías autonómicas y locales).

c) Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas. La función de proteger manifestaciones y concentraciones humanas se atribuye "con carácter prioritario" a las Policías de las Comunidades Autónomas (artículo 38,2,c) de la Ley Orgánica); las Policías Locales deben colaborar cuando sean requeridas para ello, y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado intervienen a requerimiento de las autoridades autonómicas o por decisión de las autoridades estatales si lo estiman necesario (por supuesto, también cuando se trata de Comunidades sin Policía propia).

d) Prevenir la comisión de actos delictivos. Según la Ley Orgánica es función de los Cuerpos estatales (artículo 11,1,f) y de las Policías Locales "en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad" (artículo 53,1,g); las actuaciones que realicen éstas deben ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del

Estado competentes (artículo 53,2). Parece, pues, que aquí las Policías Locales tienen un papel subordinado.

La Ley Orgánica no encomienda expresamente esta función a las policías de las Comunidades Autónomas, pero entiendo que también la tienen atribuida, al menos en los casos de urgencia, ya que forma parte del cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado, y todos los miembros de los Cuerpos de Policía tienen la obligación de "actuar con la decisión necesaria, y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable" (artículo 5,2,c) de la Ley Orgánica).

C. FUNCIONES COMUNES DE LOS CUERPOS ESTATALES.

La Ley Orgánica señala algunas funciones como propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en general, es decir, comunes a la Guardia Civil y al Cuerpo Nacional de Policía. Según señala el Preámbulo de dicha Ley Orgánica, al enumerar esas funciones se ha seguido el reparto de competencias que "se considera que apunta la Constitución"; por ello se les atribuyen una serie de funciones "extracomunitarias" o "supracomunitarias" (según los términos usados por los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña), que la propia Constitución ha reservado expresamente al Estado. La formulación de las funciones de los Cuerpos estatales es bastante genérica, lo que resulta lógico teniendo en cuenta que es al Estado a quien se reserva en la Constitución la competencia exclusiva sobre seguridad pública, y quien lo ejerce con tal carácter sobre una gran parte del territorio nacional.

Las funciones comunes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado son las que siguen (artículo 11,1):

> a) Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
>
> b) Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.
>
> c) Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.
>
> d) Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
>
> e) Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.

Estas funciones comunes a los dos cuerpos son objeto de una distribución territorial de competencias. El Cuerpo Nacional de Policía debe ejercer esas funciones en las capitales de provincia y en los núcleos urbanos que determine el Gobierno; la Guardia Civil las ejerce en el resto del territorio y en el mar territorial. Se reitera así el principio tradicional de mantener un cuerpo con carácter preferentemente urbano y otro con carácter preferentemente rural. No obstante, la propia Ley Orgánica prevé supuestos en que ambos cuerpos pueden actuar fuera de su ámbito propio por diversas circunstancias; la distribución territorial adopta, pues, cierta flexibilidad. En caso de conflicto de competencias entre ambos cuerpos decide el Gobernador Civil o el Ministerio del Interior.

5.1.3. Funciones del Cuerpo Nacional de Policía.

Aparte de todas las funciones comunes con otros cuerpos que he examinado en el apartado anterior, el Cuerpo Nacional de Policía ejerce una serie de funciones específicas. La razón de que esas funciones se atribuyan al Cuerpo Nacional de Policía y no a la Guardia Civil son principalmente históricas. El Preámbulo de la Ley Orgánica viene a reconocerlo al señalar que "la Ley sigue los precedentes existentes, que deslindaban expresamente las correspondientes a los diversos Cuerpos de Seguridad del Estado". A través del tiempo, la atribución a uno u otro cuerpo de determinadas funciones ha sido decidido en base a criterios prácticos, por lo que la Ley Orgánica de 1.986 no se ha encontrado con la necesidad de introducir grandes reformas en este aspecto (reformas que se habían producido en épocas anteriores, por lo que la distribución de funciones entre la Guardia Civil y los cuerpos civiles era ya un modelo consolidado).

Las funciones específicas del Cuerpo Nacional de Policía son las siguientes (artículo 12,1,A):

a) La expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes.

b) El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros.

c) Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.

d) La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego.

e) La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga.

f) Colaborar y prestar auxilio a las Policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales sobre las Leyes, bajo la superior dirección del Ministro del Interior.

g) El control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones.

h) Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.

A este catálogo de atribuciones del Cuerpo Nacional de Policía hay que hacer algunas matizaciones. La sistemática seguida por la Ley Orgánica no es del todo correcta, pues entre las funciones expuestas aparecen algunas en las que intervendrán otros Cuerpos. Así, por ejemplo, la materia de juego ha sido regulada como de competencia exclusiva de varias Comunidades Autónomas, y entre ellas todas las que cuentan con policías propias (Cataluña, País Vasco y Navarra); eso significa que las policías autonómicas también ejercerán funciones en tal materia. La investigación de los delitos de droga, como todos los delitos, corresponderá también a las Unidades Orgánicas de Policía Judicial, que pueden estar integradas también por miembros de la Guardia Civil.

5.1.4. Funciones de la Guardia Civil.

De modo similar a lo establecido para el Cuerpo Nacional de Policía, la Ley Orgánica establece una serie de funciones específicas de la Guardia Civil, que vienen a ser las que tradicionalmente ha desempeñado. Habitualmente se han atribuido a la Guardia Civil todas aquellas funciones que para un ejercicio eficaz se veían beneficiadas por el despliegue territorial de dicho Cuerpo, que como ya se ha mencionado, llega a la práctica totalidad del territorio nacional.

La relación completa de funciones es la siguiente (artículo 12.1.B):

a) Control de armas y explosivos.

b) El resguardo fiscal del Estado, y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.

c) La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas.

d) La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran.

e) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.

f) La conducción interurbana de presos y detenidos.

g) Aquellas otras que le atribuye la legislación vigente.

Cabe hacer la misma observación que en el apartado anterior: alguna de esas funciones se solapa con las de otros Cuerpos; así, la de protección del medio ambiente que la misma Ley Orgánica, como expuse anteriormente, encomienda también a las policías autonómicas. La custodia de centros e instalaciones que lo requieran, sin mayor matización, coincide con funciones de las policías autonómicas y locales, como veremos, e incluso del Cuerpo Nacional de Policía cuando custodia instalaciones dependientes de las Comunidades Autónomas a través de las unidades adscritas a éstas.

5.1.5. Funciones de las Policías Autonómicas.

En relación a las funciones que ostentan las policías autonómicas hay que comenzar diciendo que su atribución no se ha hecho, como respecto de los otros Cuerpos, a través de una lista contenida en la Ley Orgánica, sino que el mecanismo resulta más complicado.

Si bien el artículo 129,1,29 de la Constitución establece que la seguridad pública es competencia del Estado "sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma en que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica", las dos policías autonómicas creadas hasta el presente, las del País Vasco y Cataluña, nacieron sin que se hubiera establecido ese "marco"; en ambos casos, la promulgación del Estatuto de Autonomía y el

desarrollo de sus respectivas policías precedió a la Ley Orgánica de 1.986. Dichos Estatutos fueron los textos que establecieron en cada caso las funciones que iban a desempeñar las policías autonómicas, y que aunque siguieron una línea similar, no llegan a una total coincidencia. La Ley Orgánica, en sus disposiciones Finales Primera y Segunda, remite la regulación de ambas policías autonómicas a sus propios Estatutos y demás disposiciones que los desarrollen.

Por otro lado, como veremos con más detalle, la Disposición Final Tercera exceptúa también de la mayor parte de su régimen a la Policía Foral de Navarra, existente con anterioridad a la Constitución, y remite su regulación a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

De todo ello resulta que las funciones propias de las Policías autonómicas están reguladas del siguiente modo:

a) Las funciones de la Policía del País Vasco (Ertzaintza) son las que establece el Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad en su artículo 17.

b) Las funciones de la Policía de Cataluña (Mozos de Escuadra) son las que establece el Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad en su artículo 13, pero que en su mayor parte constituye una remisión a la Ley Orgánica.

c) Las funciones de la Policía Foral son las que resultan del artículo 51 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento.

d) Las funciones de las restantes policías autonómicas (en el supuesto de que se creen las previstas en los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Canarias, Galicia y Valencia) serán las que se establecen en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Existe un núcleo de *funciones comunes* a todas las Policías autonómicas, y que es el constituido por las funciones atribuidas expresamente por la Ley Orgánica, ya que los cuerpos existentes con anterioridad también las ejercen. Estas funciones propias de las policías autonómicas son las siguientes (artículo 38,1):

> a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.
>
> b) La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de sus servicios.
>
> c) La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita.
>
> d) El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma.

Las funciones propias de las policías del País Vasco y de Cataluña no se han regulado en sus Estatutos a través de una relación más o menos pormenorizada, como en el caso de los demás cuerpos, sino del modo contrario, haciéndoles una atribución

muy general de funciones y exceptuando aquellas funciones concretas que en el territorio de las respectivas Comunidades seguirán correspondiendo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

El artículo 17 del Estatuto de Autonomía del *País Vasco* atribuye a la Policía autonómica "la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo", reservando en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado las funciones que denomina "de carácter extracomunitario y supracomunitario", y que son las siguientes:

a) Vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras.

b) Aduanas.

c) Control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros.

d) Régimen especial de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración.

e) Pasaportes y documento nacional de identidad.

f) Armas y explosivos.

g) Resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado.

Fuera de estas funciones (que serán propias del Cuerpo Nacional de Policía o de la Guardia Civil, según los casos), la policía autonómica del País Vasco puede asumir el resto de las funciones propias de un Cuerpo de Policía; y digo "puede" porque desde 1.980 dicha asunción de funciones ha sido progresiva y no ha llegado a su término.

Precisamente las dificultades que ofrece este mecanismo de atribución de funciones ha llevado a que en 1.989 las Administraciones del Estado y del País Vasco firmaran un convenio de "Delimitación de servicios entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Autónoma Vasca en la Comunidad Autónoma del País Vasco", en el cual se trata de precisar las funciones que corresponden a cada Administración. Este convenio, extremadamente prolijo al enumerar las diversas situaciones, divide las funciones policiales en tres áreas:

a) Policía de Seguridad Ciudadana. Corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado la vigilancia de puertos y aeropuertos cuya gestión se reserve el Estado; la vigilancia de costas y fronteras; las aduanas; la conducción de presos y detenidos fuera de la Comunidad; el mantenimiento del orden público en los supuestos establecidos en el artículo 17,6 del Estatuto[193] y la protección de autoridades estatales o autoridades extranjeras invitadas por las autoridades estatales. La policía autonómica

[193] "(...) los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado podrán intervenir en el mantenimiento del orden público en la Comunidad Autónoma en los siguientes casos: a) A requerimiento del Gobierno del País Vasco, cesando la intervención a instancias del mismo. b) Por propia iniciativa, cuando estimen que el interés general del Estado esté gravemente comprometido, siendo necesaria la aprobación de la Junta de Seguridad a que hace referencia el número 4 de este artículo. En supuestos de especial urgencia y para cumplir las funciones que directamente les encomienda la Constitución, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado podrán intervenir bajo la responsabilidad exclusiva del Gobierno, dando éste cuenta a las Cortes Generales. Las Cortes Generales, a través de los procedimientos constitucionales, podrán ejercitar las competencias que les corresponda".

desempeñará el resto de los servicios, incluyendo la escolta de autoridades autonómicas que se desplacen fuera de la Comunidad Autónoma (lo que supone una excepción al principio de territorialidad de las competencias autonómicas).

Se prevé que la Junta de Seguridad encomiende a las fuerzas estatales la vigilancia de determinados edificios "por las circunstancias singulares de sus ocupantes". Asimismo, que cada cuerpo policial vigilará sus propias instalaciones, aunque la policía autonómica complementará la vigilancia cuando sea requerida por el cuerpo correspondiente.

b) Policía administrativa y documentación. Se atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros; las funciones previstas en el régimen general sobre extranjería, refugio y asilo, extradición y expulsión, emigración e inmigración, resguardo fiscal del Estado y contrabando; pasaportes; Documento Nacional de Identidad; armas y explosivos y "la recepción de información de interés policial existente en los bancos de datos de la Policía Autónoma Vasca en los términos y formas que se establezcan por el Órgano de Coordinación correspondiente". A la policía autonómica corresponden el resto de los servicios, incluyendo la recepción de información de los bancos de datos de las fuerzas estatales.

Se determina también que la oficina de Interpol es única para todo el Estado, y existirá un órgano de enlace y coordinación de la policía autonómica con la Oficina Central Estatal de Interpol. Asimismo se establece que una Comisión Técnica nombrada por la Junta de Seguridad determinará que servicios "policiales" pueden atribuirse a la policía autonómica en cuanto a servicios privados de seguridad, "sin perjuicio de las funciones administrativas, reglamentarias y legislativas que puedan corresponder al Estado o a la Comunidad Autónoma Vasca[194]".

c) Policía de Investigación Criminal y Policía Judicial. Se atribuyen a las fuerzas estatales las actuaciones "relativas a los servicios de tal naturaleza atribuidos a aquéllas por el artículo 17 del Estatuto de Autonomía, así como las relativas a los delitos cometidos por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones". A la policía autonómica corresponde "como Policía ordinaria e integral”, el resto de los servicios policiales en esta materia.

Sin embargo, esta atribución se matiza en el sentido de que podrán actuar ambos cuerpos policiales en determinados casos, de forma coordinada según los acuerdos que adopte la Junta de Seguridad u otros organismos específicos de coordinación que se creen. Estos casos serán los delitos cuyo enjuiciamiento corresponde a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional[195] o los cometidos contra los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones.

---

[194] En virtud de la doctrina contenida en la Sentencia 10/1989, de 8 de junio, del Tribunal Constitucional, a la Comunidad Autónoma no le corresponde ninguna competencia en esta materia.

[195] Se mencionan en concreto: delitos contra el titular de la Corona, su consorte, su sucesor, altos organismos de la Nación y forma de Gobierno; falsificación de moneda, delitos monetarios y relativos al control de cambios; defraudaciones y maquinaciones para alterar el precio de las cosas que produzcan o puedan producir graves repercusiones en la seguridad del tráfico mercantil, en la economía nacional o perjuicio patrimonial en una generalidad de personas en el territorio de más de una Audiencia correspondientes a distintas Comunidades Autónomas; tráfico de drogas, estupefacientes, fraudes alimentarios y de sustancias farmacéuticas o medicinales, siempre que sean cometidos por bandas o

El convenio de delimitación señala, no obstante el resto de sus disposiciones, que en cualquier caso que exija "inminente intervención policial" deberá actuar cualquier cuerpo, poniendo en conocimiento del que resulte competente los hechos y circunstancias relativas a la intervención realizada, cesando en la misma en cuanto éste segundo se haga cargo del servicio.

Se puede deducir del convenio de delimitación de servicios que, aunque se ha progresado en relación a las disposiciones del Estatuto, es probable que su aplicación práctica sea complicada

El artículo 13 del Estatuto de Autonomía de *Cataluña* atribuye a la policía autonómica las siguientes funciones:

a) La protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público.

b) La vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Generalidad.

c) Las demás funciones previstas en la Ley Orgánica prevista en la Constitución, artículo 129,1,29.

Al igual que en el caso del País Vasco, se trata de una fórmula muy amplia, que incluye a continuación la reserva de funciones que corresponden en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y que son las mismas señaladas antes en el caso del País Vasco, y, además, tráfico, y "las demás funciones que directamente les encomienda el artículo 104 de la Constitución y las que les atribuya la Ley orgánica que lo desarrolle".

Con base a esta remisión la Disposición Final Segunda de la Ley Orgánica declara aplicable a la Policía autonómica de Cataluña el artículo 38 de la misma, que regula las funciones de las policías de las Comunidades Autónomas. Es decir, que las funciones de la policía catalana son las comunes a las demás policías autonómicas. Como única excepción, queda la protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público que el Estatuto atribuye a la Policía autonómica y, también, por remisión a la Ley Orgánica (artículo 11 de ésta), a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Siendo ese un enunciado tan genérico, no queda bien delimitado el ámbito de competencia de la policía autonómica de Cataluña, pues se superpone con el de los cuerpos estatales.

Al igual que en el caso del País Vasco, se firmó un acuerdo de "Delimitación de servicios entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Mozos de Escuadra en la Comunidad Autónoma de Cataluña", que formula como principios rectores, entre otros, el establecimiento de un marco de complementariedad global entre la policía autonómica y las estatales, la cooperación recíproca, el mutuo auxilio y la coordinación; establece que los Mozos de Escuadra, "como policía ordinaria e integral", asumirán progresivamente los servicios citados en el acuerdo sustituyendo a las fuerzas estatales por territorios y/o servicios específicos, según un plan de despliegue que debe aprobarse.

---

grupos organizados y produzcan efectos en lugares pertenecientes a distintas Audiencias de diferentes Comunidades Autónomas, y los delitos conexos con todos los anteriormente señalados.

Este acuerdo sigue la pauta del establecido para el País Vasco. Únicamente cabe señalar diferencias en cuanto a la denominada "Policía Judicial e Investigación Criminal", en la cual los servicios se distribuyen del siguiente modo:

a) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado asumen la investigación de los delitos de contrabando y fraude fiscal al Estado; falsificación de moneda, delitos monetarios y de control de cambios; delitos cometidos por autoridades estatales y funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado[196], o contra ellos, en el ejercicio de sus funciones; delitos contra la seguridad exterior, rebelión y sedición; delitos que deban conocer en primera o única instancia Tribunales que tengan un ámbito de actuación extracomunitario; las actividades policiales derivadas de compromisos adquiridos por el Estado en acuerdos internacionales, o relativos a la extradición pasiva; delitos cometidos en relación con las funciones de policía administrativa y de documentación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; la elaboración de informes técnicos y periciales que se deriven de las funciones asignadas en este área.

b) Los Mozos de Escuadra son competentes en cuanto a delitos cometidos por o contra autoridades autonómicas y Mozos de Escuadra en el ejercicio de sus funciones; delitos cometidos en relación con las funciones de policía administrativa y de documentación de los Mozos de Escuadra; la elaboración de informes técnicos y periciales que se deriven de las funciones asignadas en este área.

c) Ambos cuerpos podrán actuar en relación a los restantes delitos, siguiendo los criterios de coordinación que establezca la Junta de Seguridad o los órganos de coordinación específicos que se creen.

Como se puede ver, la policía autonómica catalana tiene, en cuanto a funciones de policía judicial, algo más recortado su papel que la policía vasca. Además, en la práctica la asunción de funciones se ha llevado a cabo en una mínima parte por no haberse aprobado el correspondiente plan de despliegue en la Junta de Seguridad.

Respecto al caso de la Policía Foral, trataré de él con detalle más adelante.

5.1.6. Funciones de las Policías Locales.

La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1.986 es la primera norma que aborda una regulación general de todos los Cuerpos de Policía, y por eso por primera vez se hace una regulación completa de las funciones de la Policía Local. Anteriormente esas funciones debían rastrearse a través de las funciones propias de los entes locales en las normas de Régimen Local, que al mencionar a las Policías Locales únicamente solían hacer referencia al estatuto de su personal. Mediante Real Decreto 823/1.976, de 23 de abril, se les atribuyó la función de auxiliar al orden público en general. El Real Decreto 3.046/1.977, de 6 de octubre, les atribuyó la ejecución de las medidas de policía emanadas de las autoridades municipales, la vigilancia y ordenación del tráfico, funciones de representación corporativa y el auxilio al orden público general.

[196] ¿No sería más lógico, en aras de conseguir una investigación de estos delitos más independiente y fiable, que en algún caso también pudiera intervenir la policía autonómica?

La Ley Orgánica en su artículo 53 les encomienda las siguientes funciones propias, además de las citadas entre las comunes a todos los Cuerpos de Policía:

a) Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.

b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.

c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.

d) Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.

e) Participar en las funciones de policía judicial (con carácter colaborador).

f) La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública.

g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.

h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la policía de las Comunidades Autónomas la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

i) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

Estas funciones son las que solían venir desempeñando las Policías Locales con anterioridad a la Ley Orgánica. Habitualmente las funciones que centran la actividad de las Policías Locales son la regulación del tráfico urbano y las medidas de policía administrativa en materias de comercio, turismo, sanidad, urbanismo y otras similares. En los últimos años diversos Ayuntamientos han potenciado las funciones de vigilancia, prevención e investigación de la delincuencia callejera, pero con las limitaciones que impone la escasa dotación de medios materiales y humanos de que suelen disponer estos Cuerpos.

5.1.7. Valoración de la división de funciones.

Hasta aquí se ha repasado la normativa vigente en nuestro país que atribuye las funciones propias de cada cuerpo policial. En un sistema caracterizado por una pluralidad de cuerpos, la eficacia del funcionamiento global del sistema está lógicamente condicionada a una correcta división de esas funciones, así como en un bien trazado sistema de relaciones entre los diversos cuerpos. Desgraciadamente, nuestra realidad no es así. Ya hemos visto como la claridad en la delimitación de funciones brilla por su ausencia y se atribuyen a diversos cuerpos las mismas funciones o funciones que se superponen o confunden.

A este respecto me parecen enormemente reveladoras las reflexiones que sobre este particular hace MARTÍN FERNÁNDEZ[197], y no me resisto a reproducirlas literalmente:

> "El poder tiende a utilizar la policía en su propio provecho. En general, se confunde el orden público con el control político y de clase social. Desde esta perspectiva, es lógico que el Estado, fuertemente centralizado, concentre en manos de los gobernadores civiles las competencias sobre Orden Público. Se intenta constantemente hacer depender de los gobernadores todas las fuerzas policiales (incluso las locales y autonómicas), viéndose con desconfianza la asunción de competencias policiales por parte de entidades diferentes del gobierno central. La policía, por su parte, asume la ética de la clase dominante e la que sirve y tiende indefectiblemente a la conservación del orden público instituido. Cualquier cambio es vivido como directamente amenazador por la policía. Esta situación hace que no solamente el poder utilice a la policía, sino también que la policía utilice el poder. Esta interrelación entre la policía y el poder es consustancial a la misma institución policial.
>
> Sin embargo, la pretensión de cada Administración de poseer su propia herramienta de control y de materialización de su poder, hace que no se pueda hablar de la policía, pues en realidad hay tantas como cuerpos policiales. Cada uno de los cuerpos policiales tiene sus propias perspectivas, concepciones policiales y distintas filosofías de actuación. Se puede decir que responde a modelos policiales diferentes e incluso antagónicos. En España, en materia policial, hay unas constantes que se van repitiendo a través de los distintos regímenes políticos. Por una parte, el mantenimiento de una multiplicidad de cuerpos policiales, que resultan potenciados en la práctica según los controles que sobre ellos ejerce el gobierno central. A ello se tiene que añadir la constante superposición e indefinición de funciones de todos esos cuerpos policiales. Para el gobierno esta multiplicidad de policías evita la excesiva concentración de poder en manos de un solo Cuerpo y permite, por otra parte, un control mutuo de los controladores, pero siempre desde la óptica del ejecutivo. Incluso desde el ámbito ineludible de la policía judicial se sigue manteniendo ésta como una función policial que se reparte entre diversos cuerpos, con lo que en realidad se evita que el poder judicial disponga de un cuerpo policial propio, pues funcionalmente los tiene todos teóricamente, pero jerárquicamente todos dependen del ejecutivo.
>
> El gobierno potencia en la práctica una inconcreta jerarquización de los diferentes cuerpos policiales, de tal manera que unos tengan prioridad por encima de otros según la supuesta importancia y la temática del servicio. Es significativo, en este sentido, que esta potenciación se dé en función del control que el gobierno ejerce sobre ellos. De hecho, se imponen limitaciones, drásticas en la práctica, a aquellos cuerpos policiales que el gobierno central no controla directamente. Modernamente el franquismo potenció que la Policía Nacional se concentrara en grandes cuarteles dispuestos para ser utilizados allí donde hiciese falta para restablecer el orden público. La Guardia Civil, por otra parte, estaba distribuida en pequeñas unidades destinadas al ámbito rural, que permitían el control total del territorio. Lo más importante de las tareas encomendadas a la Guardia Civil era su servicio de información, así como la represión de la pequeña delincuencia marginal del ámbito rural. Los otros cuerpos provinciales o locales fueron relegados a la persecución de las infracciones administrativas municipales y, en la práctica, para poco más que para tareas subalternas.

[197] Manuel MARTÍN FERNÁNDEZ, "La profesión de policía", Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI de España editores, S.A., Madrid 1.990, páginas 15 y 16.

> Sin embargo, la indefinición de funciones provoca numerosos y frecuentes conflictos de competencias entre los diferentes cuerpos policiales que son resueltos puntualmente. Este exceso de cuerpos policiales hace que, a pesar de haber más policías porcentualmente que en la mayoría de los países avanzados, ninguno de los cuerpos pueda conseguir plenamente sus objetivos.
>
> (..) Las policías locales son los cuerpos menos comprometidos con el poder central, al menos aparentemente, y los más próximos a los vecinos de cada localidad. Este hecho ha representado en la práctica su alejamiento de tareas de responsabilidad. El gobierno central ha visto estos cuerpos con desconfianza, pues el menor control ejercido directamente sobre ellos ha sido la causa fundamental de que se intentase permanentemente limitar sus atribuciones, así como coordinarlas, someterlas a la superior jerarquía de los gobernadores civiles, infravalorar sus funciones y otros fenómenos similares. Los cuerpos policiales más descentralizados pueden presentar problemas al gobierno en relación a su control directo".

Debo añadir únicamente que la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad plasma las buenas intenciones de sistematizar la pluralidad de cuerpos contemplándolos todos en un mismo texto legal, pero en la práctica su contenido está muy marcado por los condicionamientos históricos, la pervivencia de rasgos centralistas y la inercia que frena todo intento de reforma

5.2. ORGANIZACIÓN Y PERSONAL DE LOS CUERPOS DE POLICÍA.

5.2.1. Caracteres generales de la organización policial.

Sin entrar a realizar un tratado exhaustivo de organización policial, me interesa abordar dos aspectos para dar una idea general sobre tal materia; el primero es la forma en que se organiza el sistema policial en España, sobre todo en relación al ámbito territorial, haciendo una breve comparación con otros modelos extranjeros; el segundo, las características más comunes en la organización interna de los diversos Cuerpos.

A. MODELO POLICIAL ESPAÑOL Y MODELOS EXTRANJEROS.

Muy pocos países del mundo pueden organizar su sistema policial de forma tan simple que únicamente exista un Cuerpo de Policía bajo la dependencia de una sola autoridad. En la mayor parte de los países coexisten varios Cuerpos de Policía con una dependencia orgánica diversa. En muchos países la Administración adopta una u otra fórmula de descentralización, y por ello surgen Cuerpos que dependen de las diversas Administraciones territoriales. Aunque se produzca un fenómeno de centralización administrativa en el ejercicio de las funciones policiales haciendo que únicamente la Administración central se ocupe de mantener fuerzas policiales, la especialización que requieren las distintas funciones lleva a la existencia de varios Cuerpos con cometidos diversos (por ejemplo, policía urbana o rural, policía judicial, policía de tráfico, policía fiscal, etc.).

En algunos países los Cuerpos de Policía se han creado como una especialización de fuerzas militares, que progresivamente se han ido separando del Ejército. En ocasiones coexisten cuerpos totalmente civiles con otros que aún mantienen carácter militar.

Estas circunstancias se suelen analizar a través de la comparación de la organización policial en varios países del ámbito cultural occidental (europeo y norteamericano). Las líneas que siguen se basan principalmente en el análisis comparativo que expone RICO[198].

a) *Gran Bretaña.* Hasta principios del siglo XIX las funciones de orden público se confían a las autoridades locales, existiendo cierta resistencia en la opinión pública a la creación de fuerzas especiales. En 1.829 se creó la Policía Metropolitana de Londres (conocida como Scotland Yard), y a partir de ella se crearon diversas policías locales, dependientes de los condados o de los grandes municipios. La policía británica se ha caracterizado por su descentralización; no existe un Cuerpo de Policía de carácter nacional (únicamente hay una policía estatal en Irlanda del Norte), aunque con el paso del tiempo ha existido una tendencia a la unificación de las fuerzas locales menores en otras más amplias por agrupación de condados. Scotland Yard, a pesar de nacer como un servicio esencialmente municipal, asume algunas funciones más generales (protección de la familia real y Gobierno, fichero de condenas y huellas dactilares, terrorismo, etc.) y en ocasiones colabora con otros cuerpos.

El Ministerio del Interior (Home Office) ha ido asumiendo ciertos poderes sobre el conjunto de los Cuerpos de Policía, especialmente a partir de la Ley de Policía de 1.964. Dichos poderes se refieren a inspección, determinación de sueldos y condiciones de trabajo, gestión de servicios comunes (laboratorios, escuelas), medidas disciplinarias, etc. Pero la autoridad directa sobre los cuerpos la detentan las comisiones de policía dependientes de los consejos locales (que cuentan con un tercio de sus miembros formado por magistrados, y el resto por consejeros locales), excepto el caso de Scotland Yard, donde el Ministerio sí tiene función de control. Por otro lado, se entiende que la labor policial es en cierto modo independiente; ni los consejos locales ni el Ministerio del Interior responden de la eficacia policial. Son los jefes de policía quienes asumen la responsabilidad de su actuación[199].

En Gran Bretaña no existen las figuras de Ministerio Fiscal o de juez de instrucción, por lo que la investigación y la presentación de un sospechoso a los tribunales la debe realizar la propia policía.

Junto a las fuerzas de policía locales existen algunos servicios especiales, como la policía de puertos y aeropuertos, y un cuerpo de voluntarios ("special constables") que auxilian a la policía en determinadas circunstancias especiales.

b) *Francia.* El modelo francés es totalmente opuesto al británico: todas las fuerzas policiales se hallan nacionalizadas. Existen varios cuerpos civiles y otro militar, la Gendarmería Nacional. Los cuerpos civiles dependen de la Dirección General de la Policía Nacional, y son cuatro (denominados direcciones operativas): a') Seguridad Pública, que garantiza el orden público en las ciudades de más de 10.000 habitantes, a través de diversas comisarías urbanas. Dentro de esta dirección se hallan las Compañías Republicanas de Seguridad, reservas móviles con estructura militarizada y que

[198] José María RICO, "Sistemas comparados de policía", incluído en la recopilación "Policía y sociedad democrática" ya citada.
[199] Henry W.R. WADE, "Derecho Administrativo", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1.971, página 50 y siguientes.

intervienen para restablecer el orden en casos de alteración grave del mismo, así como en otras misiones. b') Policía Judicial, encargada de la investigación criminal, implantada en niveles local, regional y central (en éste se hallan los servicios más especializados), y que colabora estrechamente con los Tribunales. c') Informaciones generales, es un servicio de información o policía política y social. También controla las fronteras y aeropuertos. d') Vigilancia del Territorio. Se trata de un servicio de contraespionaje.

La Gendarmería Nacional depende del Ministerio de Defensa, y tiene un ámbito de actuación preferentemente rural. Cuenta también con unidades especializadas.

c) *Alemania*. En la República Federal de Alemania los servicios policiales están distribuidos entre la Federación y los Länder, y especialmente a cargo de éstos. La Federación cumple algunas funciones determinadas; en investigación criminal, conoce de algunos delitos especialmente graves (drogas, armas, explosivos, falsificación, etc.) o los que se cometen fuera de un Land determinado, y presta ayuda a los servicios locales o regionales a través de sus unidades especializadas. También actúa la Federación como oficina de la Interpol. Asimismo mantiene el servicio de protección de fronteras y unidades especiales antiterroristas. Todas estas funciones dependen del Ministerio del Interior federal.

La organización en los Länder varía entre unos y otros. Normalmente los servicios policiales dependen del Ministerio del Interior, pero en algunos casos existen también servicios locales. En ambos casos suelen existir servicios especializados para las tareas de prevención y vigilancia, para policía judicial o de intervenciones.

d) *Suecia*. El modelo sueco tiene algunas similitudes con el británico; inicialmente la organización policial era de base local, pero ha evolucionado hacia un mayor control central. Desde 1.965 todas las fuerzas locales forman una policía nacional única, dependiente del Ministerio de Justicia a través del Consejo Nacional de Policía, formado por representantes del Parlamento. La policía se reparte por todo el territorio nacional dividido en 24 condados y 119 distritos.

e) *Estados Unidos*. La organización de la policía ha sido tradicionalmente local. En la mayoría de los condados existe la figura del sheriff, cargo electivo por un período de dos a cuatro años, asistido por otros agentes y, en algunos Estados, por guardias rurales también electivos y no profesionales. En los núcleos urbanos suele existir un cuerpo metropolitano de policía profesional y dependiente de la autoridad local.

A lo largo de todo este siglo se ha producido una tendencia hacia la centralización, mediante la creación de cuerpos de policía dependientes de los gobernadores de los Estados y que tratan de cubrir las limitaciones de los servicios locales, con un campo de competencia amplio.

A nivel federal existen diversos servicios policiales, pero con funciones muy especializadas: la Oficina de Narcóticos, el Servicio Secreto del Departamento del Tesoro, la Oficina del Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego, etc. El principal organismo federal es el F.B.I. (Oficina Federal de Investigación), dependiente del Ministerio de Justicia, y con atribuciones más generales. Investiga determinados delitos atribuidos

especialmente (secuestros, asaltos a bancos, armas de fuego, etc.) y presta su colaboración y servicios especializados a las policías locales y estatales.

Además de los servicios citados, existen otros cuerpos especiales: del Distrito de Columbia, Patrulla de Fronteras, del Puerto de Nueva York, la policía auxiliar de defensa civil, etc. Todo ello hace que el modelo policial estadounidense sea especialmente complejo.

f) *Canadá*. Existen tres niveles de organización policial. La Gendarmería Real del Canadá, dependiente del Ministerio del Procurador General, aplica las leyes federales en todo el territorio canadiense, las leyes provinciales y el código penal en ocho provincias y dos territorios y en diversos municipios con los que tiene un convenio.

En dos provincias, Ontario y Quebec, existen servicios de policía propios, que aplican las leyes provinciales y el código penal en los respectivos territorios provinciales, excepto en los municipios con servicios propios.

En diversos municipios existen servicios de policía que aplican las leyes provinciales, el código penal y las normas municipales. En zonas metropolitanas suelen existir servicios agrupados.

g) *España*. En nuestro país la organización policial corresponde a un modelo parcialmente centralizado, ya que aunque existen cuerpos de policía en los tres niveles de organización territorial (estatal, autonómico y local) el mayor peso lo llevan los dependientes de la Administración central. Durante el siglo XIX se llevó a cabo un proceso de unificación, desapareciendo gran parte de los cuerpos existentes tras la creación de la Guardia Civil, no llevado al extremo, ya que se mantienen algunos cuerpos regionales y municipales. En el siglo XX continúa esa tendencia, quedando los cuerpos estatales reducidos a dos en 1.986, pero manteniéndose (y aún incrementándose) los de carácter local y con un movimiento dirigido a la creación de cuerpos dependientes de la Comunidades Autónomas, si bien sólo en algunas de ellas bien delimitadas. Por otro lado, si durante el siglo XIX la organización policial es fuertemente provincial, a lo largo del presente siglo hay una tendencia al traslado de funciones hacia órganos centrales superiores[200]. En apartados siguientes analizaré detenidamente la organización de los diversos cuerpos.

B. CARACTERÍSTICAS COMUNES.

Como parte que son de la Administración Pública, pueden aplicarse a los cuerpos de policía todas las categorías y técnicas que se utilizan en el estudio de la organización administrativa. Sin embargo, sus funciones peculiares son la causa de que haya algunos rasgos específicos que pueden destacarse. Estos rasgos propios de la organización policial son los que siguen.

a) Se trata de órganos fuertemente jerarquizados. Si toda Administración se organiza a través de una serie de órganos ordenados jerárquicamente, y cuenta con unos funcionarios ordenados también en una jerarquía, en los cuerpos de policía esta

[200] TURRADO, "Estudios..." ya citados, páginas 49 y siguientes, expone que hasta la guerra civil existe un modelo provincializado, y a partir de ella un modelo centralizado y nacional.

característica se aplica de un modo especialmente rígido. Se trata de establecer una cadena de mando y de responsabilidad tal que en ningún momento pueda haber un vacío de autoridad que impida o dificulte la actuación. Por otro lado, se impone un grado de disciplina también más fuerte que lo habitual en otros sectores de la Administración, disciplina exigida por la trascendencia de las funciones de los cuerpos policiales y por la amplitud de los poderes que se les atribuyen.

En muchas ocasiones algunos cuerpos de policía se someten a un régimen militar, que constituye el grado más avanzado en las notas de jerarquía y disciplina.

b) Son cuerpos que tienden a establecer una organización central que ejerza unas superiores funciones de control directo sobre todo el sistema. En efecto, la propia naturaleza de las funciones que ejercen lleva a intentar una acción homogénea y coherente en todo el territorio; por ello, todos los Estados toman medidas de coordinación o unificación de cuerpos cuando existe pluralidad de ellos. Incluso en los países de tradición descentralizadora (Gran Bretaña, Estados Unidos) las administraciones centrales toman algún tipo de medidas de coordinación o asistencia a los cuerpos locales. A nivel internacional se ha creado la Interpol que coordina la actuación de los diversos Estados.

c) Paralelamente existe una tendencia a la desconcentración orgánica. Dado que la acción del Estado que se ejerce a través de los cuerpos de policía debe de llegar hasta el último pedazo de su territorio, se hace necesario repartirlos por toda su extensión, aunque asegurando una organización tal que permita el control de los órganos territoriales por los centrales. Aun en los países donde existen cuerpos nacionales éstos debe estructurarse a través de comisarías regionales o locales. Por otro lado, la variedad de misiones que comprende la función policial obliga a la creación de órganos especializados de diverso tipo.

d) Suelen ser órganos cerrados, en el sentido de que los funcionarios que los integran suelen hacer toda o la mayor parte de su carrera administrativa dentro de la policía. En muchas ocasiones, la provisión de los puestos superiores se somete a procedimiento de ascenso desde los escalones inferiores. Esto se explica en virtud de la especialización que suponen sus funciones. En determinadas ocasiones, este carácter cerrado llega a tener efectos negativos; la pertenencia a los cuerpos de policía se restringe a determinados medios sociales, creándose fenómenos de tradición familiar o de origen regional determinado, que llevados al extremo pueden aislarlos del resto de la sociedad[201].

5.2.2. Organización del Cuerpo Nacional de Policía.

El mando superior de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado está atribuido al Ministro del Interior, e inmediatamente bajo su autoridad al Director de la

[201] Diversos autores han señalado que dentro de la policía suele manifestarse un grado de solidaridad profesional particularmente elevado, pero al mismo tiempo una tendencia a quedar aislada del resto de la comunidad. Entre ellos, Taylor BUCKNER, Nils CHRISTIE y Ezzat FATTH, "Policía y cultura", incluida en la reiterada recopilación "Policía y sociedad democrática".

En España contamos con un estudio sociológico sobre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado incluido en la segunda parte de la obra de LÓPEZ GARRIDO "El aparato policial en España", ya citada. El autor se centra sobre todo en la Guardia Civil y señala una composición sociológica endogámica en dicho cuerpo (páginas 135 y siguientes).

Seguridad del Estado (Real Decreto 669/1.984, de 28 de marzo sobre estructura y funciones de los órganos de la seguridad del Estado). De la Dirección de la Seguridad del Estado dependen dos Direcciones Generales (de la Policía y de la Guardia Civil) y cuatro Gabinetes con rango de Subdirección General (Asuntos Legales, Coordinación y Planificación, Administración, Documentación e Informática, e Información).

El Cuerpo Nacional de Policía se halla integrado en la Dirección General de la Policía. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad regula únicamente a éstos cuerpos armados, pero se refiere muy sucintamente a los demás órganos de la Administración relacionados con la seguridad pública. Por ello, estos otros órganos se han regulado mediante diversas normas reglamentarias, "superponiéndose" a la estructura propia de los cuerpos de policía, a los que dirigen y prestan soporte técnico[202].

El Cuerpo Nacional de Policía forma la columna vertebral de la Dirección General de la Policía, pero dentro de ésta existen otros funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Generales de la Administración Civil del Estado y que desempeñan diversas funciones administrativas no propiamente policiales.

La Dirección General consta de una organización central y otra organización periférica. En la primera se incluyen una serie de órganos que cumplen funciones de carácter general y en la segunda los órganos que desarrollan las funciones del Cuerpo Nacional de Policía en todas las partes del territorio nacional.

A. ORGANIZACIÓN CENTRAL.

Dependiendo del Director General se hallan los siguientes órganos, cada uno de ellos con determinadas funciones de carácter general:

a) *Subdirección operativa*, que debe coordinar e inspeccionar las Comisarías Generales. Asimismo dirige el Grupo Especial de Operaciones (G.E.O.).

b) Comisaría General de Información.

c) Comisaría General de Policía Judicial. Entre otros, incluye un Servicio de Policía Científica, el Servicio Central de Estupefacientes y el Servicio de Interpol.

d) Comisaría General de Seguridad Ciudadana[203]. Gestiona principalmente el mantenimiento del orden público, y la protección y vigilancia de autoridades y de instalaciones.

e) Comisaría General de Documentación. Gestiona los pasaportes y documentos de identidad, el control de fronteras, el régimen de extranjería, juego, espectáculos públicos, archivos, etc.

---

[202] Además del Real Decreto citado, constituyen la regulación vigente de la Dirección General de la Policía el Real Decreto 59/1.987, de 16 de enero, y la Orden Ministerial de 17 de febrero de 1.988.

[203] Conforme a lo que he expuesto en un apartado anterior, aquí la expresión de "seguridad ciudadana" está utilizada para referirse al orden público.

f) *Subdirección de Gestión*, que inspecciona y coordina las Divisiones de gestión.

g) División de Personal. Gestiona las cuestiones de régimen estatutario y personal de los funcionarios.

h) División de Gestión Económica.

i) División de Gestión Técnica. Gestiona cuestiones tales como las transmisiones, informática, armamento, automoción, etc.

j) División de Formación y Perfeccionamiento.

k) *Gabinete Técnico*: apoya al Director General en diversas materias: asesoramiento jurídico, planificación, estudios, prensa, relaciones públicas, etc.

B. ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA.

Dependen de la Dirección General los siguientes órganos:

a) Jefaturas Superiores de Policía. Es un órgano unipersonal que asume el mando sobre varias Comisarías Provinciales. Existen trece Jefaturas, correspondientes a otras tantas regiones policiales. El Jefe Superior es también el titular de la Comisaría Provincial de la ciudad sede.

b) Comisarías Provinciales. Existen en todas las capitales y en Ceuta y Melilla. Según la importancia demográfica, se clasifican en nueve grupos, desde el A hasta el I. El Comisario Provincial se halla bajo el mando del Gobernador Civil. Dentro de cada Comisaría Provincial existe una Secretaría General y cuatro Brigadas Provinciales, que corresponden a las cuatro Comisarías Generales (Información, Policía Judicial, Seguridad Ciudadana y Documentación). Dentro de la Brigada de Policía Judicial se hallan encuadradas las unidades adscritas funcionalmente a los órganos judiciales o del Ministerio Fiscal.

En cada provincia existe también una Junta Provincial de Policía, órgano colegiado de estudio y planificación, compuesta por el Comisario provincial, el Secretario General, los Jefes de brigadas, los jefes locales y, en su caso, los comisarios zonales.

c) Comisarías Locales. Realizan las mismas funciones que la Comisaría Provincial, bajo su dependencia, en las localidades donde existan (núcleos urbanos que no sean capital de provincia)[204].

[204] MORALES VILLANUEVA, "Administración...", páginas 342 y siguientes, expone que la actual demarcación de comisarías locales está hecha exclusivamente en base al número de habitantes de las localidades donde están establecidas, criterio que critica con dureza porque supone un derroche de efectivos en algunas poblaciones donde, con base a las estadísticas sobre delincuencia, se tramita menos de un expediente por día. MORALES propone una nueva distribución más racional tomando en consideración otros factores como el nivel de delincuencia, la diseminación de la población, etc.

d) Comisarías de Distrito y Zonales. En las ciudades de mayor población se efectúa una división en distritos, y en cada uno de ellos existe una Comisaría de Distrito, que consta de una oficina de denuncias, otra de trámite y atención al público y de una unidad de seguridad ciudadana. En Madrid y Barcelona estas Comisarías de Distrito se agrupan en otras de zona.

e) Puestos fronterizos: controlan la salida y entrada de personas del territorio nacional.

Entrando ya en el Cuerpo Nacional de Policía, hay que decir que se trata de un cuerpo todavía en fase de integración, ya que sus miembros proceden de los dos extintos Cuerpos Superior de Policía y de Policía Nacional. En total consta de unos 56.000 miembros, que se reparten en cuatro escalas:

a) Escala superior: comprende dos categorías, de Comisario Principal y Comisario. A esta escala le corresponden las funciones de dirección, coordinación y supervisión de unidades y servicios policiales. A dicha escala se accede por promoción interna, exigiéndose titulación universitaria superior.

b) Escala ejecutiva: comprende también dos categorías, Inspector- Jefe e Inspector. Se le encomiendan las misiones de investigación e información y la responsabilidad inmediata en la ejecución de los servicios. El acceso a la categoría de Inspector es por promoción interna y oposición libre, en la proporción que se determine. A la categoría de Inspector-Jefe se accede por promoción interna. En todos los casos se exige titulación universitaria de grado medio.

c) Escala de subinspección: con la única categoría de Subinspector. Se le encomienda una responsabilidad subordinada a la escala anterior. Se accede por promoción interna, exigiéndose el título de bachiller o equivalente.

d) Escala básica, con dos categorías: Oficial de Policía y Policía. Se le encomienda las funciones de prevención, vigilancia y mantenimiento del orden. El acceso a la categoría inferior es por oposición, y a la superior por promoción interna. Se exige el título de Graduado Escolar o equivalente.

Junto a estas cuatro escalas existen también plazas de Facultativos y Técnicos con titulados universitarios en especialidades que resulten necesarias para el apoyo a la función policial.

Los funcionarios de las cuatro escalas prestan sus servicios armados, y pueden ir uniformados o no según la naturaleza de las tareas que se hallen desempeñando.

Finalmente, ha de señalarse que por Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero, se regularon las Unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas. Se regula la adscripción de tales unidades a las Comunidades Autónomas que no creen policía propia, según se prevé en el artículo 47 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Tales unidades tienen dependencia orgánica de la Dirección General de la Policía y funcional de las autoridades autonómicas, bajo la Jefatura de la unidad, que es nombrada por el Ministro del Interior a propuesta de la autoridad autonómica competente. Los integrantes de la unidad se seleccionan a través

de concurso de méritos o, en caso necesario, comisión de servicios forzosa por plazo máximo de un año. La determinación de los cambios de destino corresponde a la Dirección General de la Policía. La potestad disciplinaria sobre ellos corresponde al Ministerio del Interior, pudiendo las autoridades autonómicas únicamente instar su ejercicio o emitir los informes que se reclamen. Lo mismo se establece para el otorgamiento de recompensas. En suma, la dependencia o disponibilidad de estas unidades por las Comunidades Autónomas se halla limitada exclusivamente a la prestación de los servicios que se les encomiendan.

5.2.3. Organización de la Guardia Civil.

De modo análogo al Cuerpo Nacional de Policía y la Dirección General de la Policía, la Guardia Civil se integra en la Dirección General de la Guardia Civil (que posteriormente a la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ha visto elevado su rango, pasándose a denominar su titular Secretario General-Director, mediante Real Decreto 2.294/1.986, de 31 de octubre). Pero existe aquí una característica muy peculiar, y es que la Guardia Civil tiene una doble dependencia de los Ministerios del Interior y de Defensa, en razón del carácter militar que tiene este cuerpo. Por ello, se puede decir que la Dirección General de la Guardia Civil forma parte de ambos Ministerios. Según la Ley Orgánica:

a) El Ministerio del Interior dispone todo lo concerniente a los servicios de la Guardia Civil relacionados con la seguridad ciudadana, así como a sus retribuciones, destinos, acuartelamientos y material.

b) Ambos Ministerios deben disponer lo referente a la selección, formación, perfeccionamiento, armamento y despliegue territorial. Ambos deben proponer al Gobierno el nombramiento del Director General y la normativa reguladora del voluntariado especial para cumplir el servicio militar en este cuerpo.

c) El Ministerio de Defensa es competente para disponer lo relativo a ascensos y situaciones del personal, además de las misiones de carácter militar de la Guardia Civil.

A. ORGANIZACIÓN CENTRAL.

La organización de la Dirección General de la Guardia Civil es en la actualidad la que sigue (Real Decreto 107/1991, de 1 de febrero); consta de cuatro órganos con rango de Subdirección General:

a) *Gabinete Técnico*, que cuenta con cuatro Áreas: de Asuntos Legales, de Economía e Infraestructura, de Personal y Enseñanza, y de Servicios Institucionales.

b) *Subdirección General de Operaciones*, bajo el mando de un General de División. Le corresponde coordinar el servicio de las unidades. Dependen de ella:

a') Las Zonas.

b') Agrupación de Tráfico.

c') Jefatura de Unidades Especiales y de Reserva.

d') Jefatura de Investigación e Información.

c) *Subdirección General de Personal*, que bajo el mando de un General de División comprende las siguientes unidades:

a') Secretaría Técnica.

b') Jefatura de Enseñanza. Dentro de ella existe una Jefatura de Formación de Especialidades.

c') Intervención Central de Armas y Explosivos.

d') Sección de Personal.

e') Sección de Servicios Generales.

f') Sección de Acción Social.

g') Servicio de Psicología y Psicotecnia.

h') Servicio de Estudios Históricos. De él depende el Museo de la Guardia Civil.

i') Secretaría de Apoyo a la Clasificación.

d) *Subdirección General de Apoyo*. También bajo el mando de un General de División comprende a los siguientes órganos:

a') Secretaría Técnica.

b') Jefatura de Servicios de Apoyo, integra los Servicios siguientes: de Armamento, de Material Móvil y de Intendencia.

c') Servicio de Acuartelamiento.

d') Servicio de Sanidad.

e') Servicio de Remonta y Veterinaria.

f') Servicio de Investigación y Desarrollo.

g') Sección de Retribuciones de Personal.

h') Sección de Gestión de Gastos Comunes.

En los últimos años las reformas realizadas en la organización central de la Dirección General han ido dirigidas a equipararla a otros órganos de la Administración civil. Así, ha desaparecido la obligación de que el cargo de Director General y otros inmediatamente inferiores sean ocupados por militares, y se ha suprimido el Estado

Mayor, cuyos integrantes no procedían de la Guardia Civil sino que eran diplomados de Estado Mayor del Ejército.

B. ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA.

La organización periférica de la Guardia Civil atiende a un doble criterio; por un lado sigue un criterio territorial, y por otro un criterio funcional. Hay que añadir que en las divisiones territoriales se entrecruzan las circunscripciones militares y las civiles.

Desde el punto de vista estrictamente territorial existen los siguientes niveles de organización:

a) *Zonas*: existen seis zonas, cada una abarca diversas provincias, sin coincidir con ninguna otra división civil o militar. Se trata de un órgano apenas sin competencias, y su titular no es apenas más que un cargo representativo[205].

b) *Tercio*: fue la primera división regional del Cuerpo, pero al multiplicarse han llegado a estar constituidos por dos provincias, por lo que carecen de funcionalidad y sus competencias son escasas[206].

c) *Comandancia*: existe una por provincia, hallándose bajo el mando del Gobernador Civil. Constituye la unidad operativa y de servicio principal. Dentro de cada Comandancia existe un número variable de Compañías, Líneas y Puestos (a través de los puestos, situados en una gran cantidad de las localidades de menor población, se consigue un despliegue que llega a todo el territorio; hay tantos puestos de la Guardia Civil como gasolineras en España[207]).

La división atendiendo a criterios funcionales, y que se integra también dentro de la estructura territorial, comprende diversas unidades especializadas en una función determinada, como el Servicio Fiscal, el Grupo de Investigación y Vigilancia de la Renfe, el Servicio antidrogas, etc. Pero la unidad más importante es la Agrupación de Tráfico, que consta de una propia organización central (Plana Mayor y diversas Jefaturas sectoriales) y otra periférica, integrada por sectores (son diez, que coinciden prácticamente con las antiguas regiones militares) y por subsectores (de nivel provincial).

En cuanto a las diversas categorías en que se hallan repartidos los miembros de la Guardia Civil, son exactamente las mismas que el Ejército (cabos, sargentos, brigadas, etc., hasta General de División). Las normas de ingreso y ascensos dentro del Cuerpo son las mismas (o similares en algunos casos) que regulan esos extremos en las Fuerzas Armadas. Durante muchos años los oficiales de la Guardia Civil accedían al cuerpo a través de las mismas Academias Militares que el resto de los militares profesionales. A partir de 1.952 se han creado Academias Especiales para la Guardia Civil, donde sus mandos reciben una enseñanza especializada.

---

[205] MORALES VILLANUEVA, "Las Fuerzas de Orden Público", Editorial San Martín, Madrid, 1.980, página 181.
[206] MORALES VILLANUEVA, "Las Fuerzas...", propugna su desaparición, junto con una reorganización de las zonas.
[207] LÓPEZ GARRIDO, "El aparato...", página 13.

Actualmente la Guardia Civil cuenta con unos 65.000 miembros. A ellos hay que añadir unos 9.000 voluntarios que prestan su servicio militar en este cuerpo, como auxiliares (este servicio se estableció a partir de 1.982).

5.2.4. Organización de la Ertzaintza.

La Policía Autónoma del País Vasco o Ertzaintza es creada por el Estatuto de Autonomía del País Vasco (a diferencia de otros Estatutos, que únicamente prevén la posibilidad de creación de una policía autonómica). Aunque el Estatuto de Autonomía habla de tres cuerpos: los Miñones de Álava, existentes en el momento de promulgarse el Estatuto, los Miñones de Vizcaya y los Migueletes de Guipúzcoa, desaparecidos en 1.936 y restablecidos por el Estatuto, en la práctica la creación fue de una policía unificada, la Ertzaintza, junto a la cual se ha conservado como unidad específica a los Miñones alaveses por motivos históricos y de representación.

La organización de la Ertzaintza se rige por su Reglamento de mayo de 1.983, que debe complementarse con el Decreto de 19 de mayo de 1.987 que reguló la estructura orgánica del Departamento de Interior del Gobierno Vasco; los aspectos principales de dicha organización son los que siguen.

La Ertzaintza se halla encuadrada en el Departamento de Interior del Gobierno Vasco[208], el cual comprende cuatro órganos dependientes directamente de su Consejero titular:

a) La Dirección de procesos electorales.

b) La Viceconsejería de Interior y Seguridad, dentro de la cual se integran las siguientes Direcciones (por su denominación se desprenden las materias propias de la Viceconsejería):

-Protección Civil.

-Coordinación de Seguridad Ciudadana.

-Tráfico.

-Juego y Espectáculos.

-Documentación.

c) La Viceconsejería de Administración y Planificación: se integra, a su vez, por las siguientes Direcciones:

-Comunicaciones.

-Academia de Policía.

[208] En virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/1.981, de 1 de Junio, sobre los estados de alarma, excepción y sitio, en los casos de proclamación de tales estados todos los cuerpos de policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales quedan bajo las órdenes directas de la autoridad competente en cada caso (art. 9, 28 y 33).

-Administración y Servicios.

-Desarrollo y Despliegue.

d) Dirección General de Policía: ostenta el mando directo de la policía autonómica (aunque en los demás órganos del Departamento se pueden hallar adscritos también miembros del cuerpo) y se compone de las siguientes unidades:

-Unidad Técnica Auxiliar de Policía: se halla integrada por personal contratado laboral que ejerce diversas tareas técnicas y burocráticas: administración, informática, asesoría jurídica, etc.

-Inspección General de la Policía.

-Dirección de las unidades territoriales de Policía.

-Unidad Especial de Tráfico y Brigada Móvil.

-Dirección de servicios especiales.

-Dirección de unidades operacionales.

Aunque el Cuerpo de Policía autonómica se integra en la Dirección General de Policía, las dos Viceconsejerías cumplen una serie de funciones directamente relacionadas con su actividad.

Al frente de la Ertzaintza se halla el Jefe Principal, apoyado por un Segundo Jefe, una Secretaría General y una Junta Asesora (compuesta por el Segundo Jefe, los jefes territoriales, los Superintendentes y el Asesor de transmisiones).

Territorialmente, la Ertzaintza se reparte en tres zonas (los tres Territorios Históricos) y al frente de cada una se halla un Mayor. Asimismo existen comandancias en las diversas localidades donde existe guarnición, con un Jefe al frente. Dentro de cada zona, la organización sigue el siguiente esquema:

a) Agrupación: es una unidad que se halla bajo el mando de un Superintendente y que comprende varios grupos.

b) Grupo: bajo el mando de un Intendente, comprende varias compañías.

c) Compañía: bajo el mando de un Capitán.

d) Sección: mandada por un Sargento Mayor.

e) Pelotón: bajo el mando de un Sargento.

f) Escuadra: mandada por un Inspector.

g) Patrulla: al mando de un Cabo.

Con carácter general y en base a las funciones específicas que cumplen, existen las siguientes unidades:

a) Servicio de Armamento.

b) Servicio de Transmisiones.

c) Unidad Especial de Tráfico. Depende directamente del Segundo Jefe.

d) Unidades de guarnición: pueden ser de distrito, móviles y de radio-patrulla, con composición variable según lo exijan las necesidades en cada localidad.

La Ertzaintza se ha formado a través de un proceso progresivo de despliegue por diversas localidades, al tiempo que asumía también gradualmente las funciones que le señala el Estatuto de Autonomía. Actualmente tiene en torno a los tres mil miembros, y ha establecido comisarías, aparte de en las tres capitales, en las localidades de Durango, Arrasate, Beasain, Vergara, Oñate, Guernica, Ondarroa, Tolosa, Guecho, Plencia, Balmaseda, Zumarraga, Zarauz, Deva y Erandio. Paralelo al despliegue de la Ertzaintza se produce el repliegue ("adecuación", según el eufemismo político utilizado por el Ministerio del Interior) de los cuerpos de seguridad estatales.

5.2.5. Organización de los Mozos de Escuadra.

Como ya ha quedado reflejado en un apartado anterior, los Mozos de Escuadra tienen su origen en el siglo XVIII, y ha pervivido hasta el presente salvando algunos períodos en que fueron suprimidos; la última restauración del cuerpo data de 1.950, configurándose como una fuerza militar puesta al servicio de la Diputación de Barcelona. Por Real Decreto de 24 de octubre de 1.980 se suprimió el carácter militar de este Cuerpo, y se transfirieron a la Generalidad de Cataluña las funciones normativas y de organización que ostentaba el Ministerio del Interior.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone en su artículo 13 que la Generalidad podrá crear una Policía Autónoma, en el marco del Estatuto y de la correspondiente Ley Orgánica. En base a dicha disposición se aprobó por el Parlamento catalán la Ley 19/1.983, de 14 de Julio, cuyo artículo único establece que "se crea la Policía Autonómica de la Generalidad", y su Disposición Adicional que "el Cuerpo de Mozos de Escuadra de la Generalidad constituye el núcleo inicial de la Policía Autonómica".

Por Decreto de 21 de octubre de 1.982 se aprobó el nuevo reglamento de los Mozos de Escuadra, que contiene muy pocas normas de organización, siendo casi todo su contenido relativo a status del personal. Los Mozos de Escuadra dependen del Consejero de Gobernación, a través del Director General de Seguridad Ciudadana. A su frente figura un Jefe que se nombra por el Consejero de Gobernación previo concurso entre el personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En la actualidad cuenta con unos 600 miembros, la inmensa mayoría de ellos en Barcelona, y algunos en las otras tres capitales. El escaso crecimiento del cuerpo que le impide desarrollar todas sus funciones (se ha centrado en algunas específicas, como son protección de edificios y autoridades, juego y protección de menores) viene originado

principalmente por la falta de acuerdo político entre las instituciones catalanas y las del Estado.

Actualmente la policía autonómica catalana se integra por los siguientes órganos[209]:

-Brigada de Juego.
-Brigada de Menores.
-Central de Policía de Menores.
-Brigada de Patrimonio.
-Policía Científica.
-Brigada de Escoltas.
-Servicio TEDAX.
-Servicio de Transmisiones.
-Parque Móvil.

5.2.6. Organización de las Policías Locales.

Pueden existir Cuerpos de Policía dependientes de las entidades locales que cuenten al menos con 5.000 habitantes (no es obligatorio). Lógicamente, cada cuerpo tiene su propia organización, por lo que me voy a ocupar únicamente de examinar algunas normas de aplicación a todos los cuerpos de policía local[210].

Según el Reglamento de Funcionarios de Administración Local (de 1.952), en cada municipio la policía municipal debe integrar un Cuerpo único. Se preveía que la Dirección General de Administración Local pudiera crear una Inspección general, que no se llegó a crear. En cambio, el artículo 148 de la Constitución permite que las Comunidades Autónomas asuman la "coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica"; es decir, que se desplaza a las Comunidades Autónomas la función de homogeneizar la organización y el funcionamiento de las policías locales.

La ley que regula esta materia en Cataluña, que por ser la primera de ellas ha influido en las normas posteriores, define la coordinación como "la determinación de los medios y sistemas de relación que hacen posible su acción conjunta mediante las autoridades competentes, de modo que se consiga la integración de las respectivas actuaciones particulares en la globalidad del sistema de seguridad ciudadana que les está confiada". Para conseguir esa coordinación se dota al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de una serie de facultades de inspección y de reglamentación, a las cuales marca una serie de medios:

a) Establecer las normas básicas de estructura y organización interna a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales en Cataluña.

b) Promover la homogeneización de sus medios técnicos.

---

[209] MORALES VILLANUEVA, "Administración...", página 459.
[210] Puede encontrarse un amplio estudio sobre "Policía Local" a cargo de Luis Mª DIEZ PICAZO en el Capítulo XXXIV del "Tratado de Derecho Municipal", dirigido por Santiago Muñoz Machado, Editorial Civitas, Madrid, 1.988.

c) Fijar las condiciones básicas de acceso, formación y promoción de los Policías locales y establecer los medios necesarios para ello.

d) Establecer los criterios que harán posible un sistema de información recíproca.

e) Dar a las entidades locales que lo soliciten el asesoramiento necesario en esta materia.

f) Canalizar la colaboración eventual entre las diversas entidades locales al objeto de atender sus necesidades temporales o extraordinarias.

g) Favorecer y fomentar la creación de servicios de Policía intermunicipal o comarcal en las zonas donde los Ayuntamientos correspondientes no puedan afrontar los gastos de una Policía propia o bien donde las circunstancias aconsejen mancomunar o unificar los servicios de Policías locales.

Como órgano consultivo adscrito al Departamento de Gobernación se establece la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Cataluña, en la que se hallan representadas las entidades locales y la Generalidad de Cataluña. Asimismo se prevé una Comisión Técnica Asesora, también con representantes de las entidades locales.

Las restantes leyes autonómicas han seguido el ejemplo de creación de una Comisión de Coordinación de Policías Locales con ámbito de la Comunidad correspondiente. La Ley Foral de Navarra es algo más completa ya que incluye una regulación detallada del estatuto personal de los miembros de los cuerpos de policía local, común con el de la Policía Foral[211]. Las demás leyes han avanzado también más en la regulación de la selección y formación de las Policías Locales. Todas las leyes de coordinación se dirigen a la aprobación de unos reglamentos-marco que, entre otras cosas, establezcan unas líneas comunes de organización de las Policías Locales (reglamentos pendientes de aprobarse en su mayor parte).

Andalucía siguió en un primer momento una vía peculiar, regulando una Inspección General de la Policía Municipal mediante Decreto 226/1.983, de 10 de noviembre (siguiendo, en alguna medida, el modelo de la normativa estatal anterior a la Constitución). Dicho Decreto fue anulado por Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1.989, por entender que la Junta de Andalucía se había extralimitado en el ejercicio de sus competencias ya que ninguna norma le atribuía la facultad de establecer el mencionado órgano.

La Ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (posterior a la ley catalana y anterior a las demás) contiene en su artículo 39 el desarrollo del artículo 148 de la Constitución en cuanto a delimitar cuales son las "demás facultades" que pueden desempeñar las Comunidades Autónomas en relación con las Policías Locales, y que son las siguientes:

[211] Navarra ostenta, en virtud de su régimen foral (artículo 49.1.b de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento) mayores atribuciones que otras Comunidades en cuanto a la regulación del régimen de sus funcionarios.

a) Establecimiento de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto tanto en la Ley Orgánica como en la Ley de Bases de Régimen Local.

b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones.

c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a Graduado Escolar.

d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica.

Esta regulación, al igual que su precursora incluida en la ley catalana, va dirigida fundamentalmente a los aspectos de formación de los miembros de las Policías Locales y de dotación de medios técnicos, como consecuencia de la preocupación existente sobre las actuales carencias de los cuerpos locales en ese sentido. Teniendo en cuenta que la mayor parte de las Policías Locales constituyen cuerpos poco numerosos y con una limitación en sus medios es razonable la actuación de una instancia superior, la Comunidad Autónoma, para suplir a las entidades locales en los aspectos que escapan a su capacidad organizativa y económica. Se entiende imprescindible asegurar una mejor preparación y dotación de medios a las policías locales para que puedan ejercer sus funciones con eficacia, y dejen de ocupar el lugar marginal y a veces meramente decorativo que han tenido dentro del sistema de seguridad pública.

Otras normas de aplicación general relativas a la organización de las Policías Locales son las siguientes:

A. Dependencia jerárquica. En virtud de lo dispuesto en el art. 21.1.h) de la Ley de Bases de Régimen Local, la Jefatura del cuerpo corresponde al Alcalde.

En casos de necesidad, el Gobernador Civil, como máximo responsable en cada provincia del orden público y en casos de alteración grave de éste, puede disponer de los servicios de la policía municipal (art. 99.2 del Real Decreto 3.046/1.977, de 6 de octubre).

Asimismo, en caso de proclamación de alguno de los estados excepcionales previstos en la Constitución, la policía local puede pasar a depender de la autoridad competente, según los casos.

B. Personal. Según dispone el texto refundido de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1.986, de 18 de abril) en su artículo 172.2, los miembros de los Cuerpos de Policía Local forman parte de la Subescala de Servicios Especiales. La disposición transitoria cuarta del mismo texto legal dispone que en tanto no se aprueben las normas estatutarias de los Cuerpos de Policía Local se aplicarán las siguientes normas[212]:

[212] Las normas estatutarias de los Cuerpos de Policía Local están constituidas por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, las normas autonómicas y los reglamentos de cada Cuerpo. Por lo tanto,

a) La policía local sólo puede existir en municipios de más de 5.000 habitantes.

b) En cada localidad constituirá un cuerpo único, bajo la autoridad del Alcalde y con un Jefe que ejercerá el mando inmediato.

c) Comprenderá una escala técnica o de mando (con los empleos de Inspector, Subinspector y Oficial) y otra ejecutiva (Suboficial, Sargento, Cabo y Guardia). La primera sólo puede existir en municipios con más de 100.000 habitantes.

d) El ingreso será por oposición, con un límite de edad de 30 años.

Actualmente existen en toda España unos 36.000 policías locales. En los últimos años se ha producido un enorme incremento de efectivos en estos Cuerpos[213].

5.2.7. Financiación de los Cuerpos de Policía.

Quiero ahora referirme, con brevedad, a un aspecto que tiene cierta trascendencia en la organización de los Cuerpos de Policía y, en general, en todo el sistema de seguridad pública: sus medios de financiación. Adelantaré desde ahora que, pese a que el nuestro es un país con una multiplicidad de Cuerpos de Policía dependientes de diversas Administraciones Públicas, y a que desde la promulgación de la Constitución se han dado algunos pasos para dar cierta coherencia al sistema (el principal de ellos la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con las deficiencias que se irán observando en este trabajo), en ningún momento se han dictado disposiciones generales dirigidas específicamente a la financiación de los Cuerpos de Policía. Tal es así que probablemente sea imposible decir hoy con exactitud cuanto cuesta a los contribuyentes españoles la totalidad de sus Cuerpos de Policía; no hay ningún instrumento que permita ofrecer ese dato. Veamos en líneas generales de donde provienen los recursos necesarios para mantener los Cuerpos de Policía, haciendo la advertencia de que los servicios policiales únicamente generan gastos; los ingresos que puedan producir (vgr. tasas, multas) tienen una trascendencia mínima que permite obviarlos.

A. FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO.

No es preciso detenerse mucho en este apartado; el Estado incluye los gastos que generan sus Cuerpos de Policía en los Presupuestos Generales de cada año. Esos gastos figuran, en la distribución orgánica de las partidas presupuestarias, en su mayor parte, dentro del Ministerio del Interior, pero también en el Ministerio de Defensa (en cuanto afectan a la Guardia Civil y específicamente al voluntariado que presta su servicio militar en ella).

Únicamente existe una excepción; según dispone la disposición final cuarta de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuando las Comunidades Autónomas que tengan previsto en sus respectivos Estatutos la creación de una policía autonómica

---

este régimen transitorio se aplicará solo en las Comunidades Autónomas que no hayan aprobado su propia normativa al respecto, o en las demás con carácter supletorio.

[213] Según MORALES VILLANUEVA, "Administración...", página 477, en diez años (1.975-1.985) el aumento ha sido de un 150 %.

ejerzan sus funciones a través de la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía, como se prevé en el artículo 47 de la misma norma, "la financiación de las mismas se hará al 50 por 100 con cargo a los Presupuestos Generales del Estado"; es decir, que el Estado y la Comunidad Autónoma financiarán a medias el coste de las unidades adscritas a ésta. Este sistema no se ha llevado a la práctica más que en el caso de Galicia, y en el momento de escribir estas líneas aún está en sus momentos iniciales.

En los Presupuestos Generales del Estado para 1.991 se prevén los siguientes gastos en esta materia; la Dirección de la Seguridad del Estado 10.200.391.000 pesetas; la Dirección General de la Policía, 179.746.453.000 pesetas, y la Dirección General de la Guardia Civil, 196.286.254.000 pesetas. Añadamos a ello un total de 41.283.925.000 pesetas de retribuciones a personal en situación de segunda actividad o reserva activa, y se puede calcular una cifra global de 427.517.023.000 pesetas como coste aproximado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Esta cantidad representa prácticamente el 92 % del gasto total del Ministerio del Interior (463.689.334.000 pesetas) y el 3,2 % de los gastos totales del Estado (que ascienden a 13.458.675.765.000 pesetas).

Dentro de estos gastos ha de señalarse el gran peso que tiene el capítulo de personal; en la Dirección General de Policía va destinado a este capítulo aproximadamente el 84 % de los gastos (150.995.464.000 pesetas); en la Dirección General de la Guardia Civil es aproximadamente el 82,1 % (161.183.291.000 pesetas).

En cuanto a evolución del gasto, en los dos últimos años (1.989-1.991) las Fuerzas de Seguridad del Estado incrementan sus presupuestos en un 20 %, mientras que los gastos totales del Estado aumentan en un 26 %, aproximadamente.

B. POLICÍAS AUTONÓMICAS.

Únicamente el País Vasco y Navarra (supuestos que examinaré luego separadamente) han recibido una regulación específica en este aspecto. Para las demás policías autonómicas la única norma se halla en la disposición final cuarta de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que se limita excluirlas del sistema de financiación transitorio de los servicios asumidos por las Comunidades Autónomas. Para comprender el alcance de esta disposición debemos hacer un repaso al sistema general de financiación de éstas.

Como señala MUÑOZ MACHADO, la Constitución contiene una regulación de carácter abierto, ya que en su artículo 157.1 enumera "la práctica totalidad de las formas de financiación posibles de los territorios autónomos en un sistema descentralizado", sin precisar "cómo han de combinarse las diferentes fuentes de financiación a que alude"[214]. Estas fuentes son las siguientes:

a') Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.

b') Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

[214] MUÑOZ MACHADO, "Derecho público...", tomo II, páginas 409 y siguientes.

c') Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

d') Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.

e') Producto de las operaciones de crédito.

La Constitución, según MUÑOZ MACHADO, establece un marco general y no un modelo concreto de financiación; ahora bien, lo que parece quedar claro es que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es una autonomía relativa al gasto y no a la determinación de los ingresos; esto es, lo que se asegura es que cada Comunidad dispondrá de los recursos necesarios para atender los gastos generados por el ejercicio de su autonomía, pero su ámbito de libertad para establecer las fuentes de ingresos está muy recortada, pues es principalmente en el Estado sobre quien recaen las decisiones en ese sentido, ya que el sistema financiero debe estar coordinado.

El modelo de financiación de las Comunidades Autónomas ha quedado diseñado, además de por las disposiciones de los Estatutos de Autonomía, por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1.980. La base del sistema es que las Comunidades Autónomas no tienen un derecho directo sobre la recaudación que se realiza en su territorio, sino que es el Estado quien le cede una parte de la recaudación en la cuantía suficiente para asegurar la cobertura de los servicios que haya asumido la Comunidad Autónoma. MUÑOZ MACHADO divide en tres bloques los mecanismos de financiación de la Ley Orgánica[215]:

a) *Participación en los ingresos del Estado*. Esta participación en la Ley Orgánica aparecía con dos períodos distintos: uno, transitorio, para un plazo de seis años en el que las Comunidades Autónomas completaran el proceso de asunción de funciones y servicios, y otro que debe ser el definitivo. El período transitorio se basa en el principio de que las Comunidades Autónomas deben recibir una cantidad igual al coste efectivo de los servicios que asuman. El método por el que se calculaba el coste de esos servicios se estableció con carácter general por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. El sistema definitivo, en cambio, prevé la introducción de criterios redistributivos; estos criterios para calcular el porcentaje de participación en los impuestos estatales son:

-El coeficiente de población.
-El coeficiente de esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas físicas.
-La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales del Estado.
-La relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España.
-Otros como el déficit de servicios sociales, etc.

La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad excluye a las policías autonómicas que se creen de la aplicación del sistema transitorio de financiación de los servicios asumidos por las Comunidades Autónomas; es decir, no se considerarán

[215] MUÑOZ MACHADO, "Derecho público...", tomo II, páginas 423 y siguientes".

servicios que hayan sido transferidos desde el Estado y deban financiarse a través de la participación en los ingresos de éste.

b) *Tributos cedidos*. La cesión de tributos por el Estado a favor de las Comunidades Autónomas es otra forma de participar en los ingresos estatales. Los Estatutos de Autonomía han reflejado en cada caso los tributos que podían cederse, aunque son leyes estatales las que precisan su contenido y régimen, especialmente la Ley de Cesión de Tributos de 1.983, que fija unas normas comunes que luego observan las leyes particulares de cesión. La cesión de tributos supone una automática rebaja en el porcentaje de participación en los ingresos del Estado, ya que ambas deben dar como suma el coste efectivo de servicios asumidos.

Los tributos cedidos siguen siendo estatales, lo que se cede es el rendimiento o importe de la recaudación líquida derivada de las deudas tributarias correspondientes. En la ley antes citada se concretan los puntos de conexión de cada uno de los tributos para precisar cuando se produce el rendimiento en el territorio de la Comunidad Autónoma. Esta ejerce las competencias de gestión de los tributos por delegación del Estado, que siempre se reserva determinadas funciones.

Los tributos susceptibles de cesión, en general, son los siguientes: a) impuesto extraordinario sobre el patrimonio; b) impuesto de sucesiones; c) impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; d) impuesto sobre el lujo; e) tasas y otras exacciones sobre el juego.

c) *Recursos propios*. Son fuentes de financiación complementarias de las dos anteriores, que forman el grueso de los recursos de las Comunidades Autónomas. Estos recursos son:

-Tributos propios.
-Recargos sobre tributos estatales.
-Operaciones de crédito.
-Ingresos de derecho privado.

Estos tres bloques de medios de financiación se ven complementados por los denominados "instrumentos de nivelación financiera", dirigidos a la redistribución de recursos entre las diferentes Comunidades Autónomas. Estos instrumentos son, además de la participación en los ingresos estatales, ya aludida, los siguientes[216]:

d) *Asignaciones para la nivelación de servicios públicos esenciales*. Se trata de subvenciones incluidas en los Presupuestos Generales del Estado para Comunidades Autónomas determinadas que no dispongan de recursos para atender servicios públicos esenciales. No afectan a los demás medios de financiación, aunque la Ley Orgánica establece que si se deben de reiterar en un plazo inferior a cinco años, deberá proceder a revisarse el porcentaje de participación en los ingresos del Estado. Se trata, pues, de un medio de corregir carencias temporales. Con todo, resulta de difícil determinación qué es un servicio público esencial o cuando no se está prestando al nivel mínimo exigible.

[216] MUÑOZ MACHADO, "Derecho público...", tomo II, páginas 438 y siguientes.

e) *El fondo de compensación interterritorial*. Es un mecanismo que, según la Constitución, se dirige a hacer efectivo el principio de solidaridad. El Fondo es una carga general del Estado que se distribuye por las Cortes Generales con destino a gastos de inversión, dentro de los Presupuestos Generales del Estado, y debe comprender como mínimo el 30 % de la inversión pública prevista. Se distribuye entre todas las Comunidades Autónomas aplicando los siguientes criterios establecidos en la Ley Orgánica:

-El 70 % del Fondo se distribuye en forma inversamente proporcional a la renta por habitante.

-El 20 % en forma directamente proporcional al saldo migratorio.

-El 5 % en forma directamente proporcional al paro existente.

-El 5 % restante en forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio.

Una vez examinado a grandes rasgos cual es el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, cabe hacer las siguientes observaciones en cuanto a su relación con los Cuerpos de Policía. En primer lugar, que los Cuerpos de Policía autonómicos no encajan en este sistema por no ser servicios estatales que hayan sido traspasados a las Comunidades Autónomas. En el sistema derivado de la Constitución no se ha planteado que, igual que en otras materias, se produjera un traspaso de servicios (incluyendo a los funcionarios) desde el Estado a las Comunidades Autónomas, sino que se ha previsto una "creación" de nuevos Cuerpos. La indefinición práctica de funciones que se deriva de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad hace prácticamente imposible saber en que vendrían a sustituir las policías autonómicas a las estatales y, por tanto, que coste asume la Comunidad Autónoma y que cantidades debería recibir bien a través del porcentaje de participación en los ingresos estatales o por cesión de tributos. Puede ser esa la razón por la que la propia Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad excluya las policías autonómicas del concepto de servicios asumidos por las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, la dificultad de "encajar" a los Cuerpos de Policía autonómica existentes en el sistema de financiación proviene también del hecho de que realmente no se ha "creado" ninguna policía autonómica, salvo la del País Vasco; la policía autonómica catalana se ha creado legalmente, pero sobre un cuerpo preexistente, los Mozos de Escuadra, que ya tenían establecida su fuente de financiación: los recursos ordinarios de la Generalidad de Cataluña. Los Mozos de Escuadra no tienen fijado legalmente otro régimen financiero que la exclusión contenida en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La Generalidad de Cataluña ha negociado con el Gobierno central esta cuestión y se han llegado a fijar unos criterios por los cuales el Estado financiaría el coste de los Mozos de Escuadra mediante la fijación de unos módulos de costes similares a los que suponen el Cuerpo Nacional de Policía, comprendiendo la formación, medios e instalaciones y el personal. Este sistema, que sería análogo al utilizado para el País Vasco, no ha llegado a aprobarse definitivamente. Y en cuanto a la tercera policía autonómica existente, la Policía Foral, veremos que tampoco se ha creado, preexistía a la Constitución, y, además, el régimen económico de Navarra es peculiar y se aparta del configurado en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Finalmente, debe decirse que las policías autonómicas podrían considerarse "servicios públicos esenciales" que deben garantizar un nivel mínimo; pero eso exigiría previamente que hubieran asumido todas las funciones que les encomiendan las leyes; actualmente, dado que las funciones de las policías autonómicas son ejercidas por los cuerpos estatales

(totalmente en catorce Comunidades Autónomas, y en diverso grado en otras tres), no se puede decir que supongan un servicio esencial.

C. LA FINANCIACIÓN DE LA ERTZAINTZA.

El País Vasco se aparta del modelo de financiación expuesto en el apartado anterior por dos motivos: primero, porque no le es de aplicación la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, sino que, en virtud de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía, las relaciones tributarias entre la Comunidad Autónoma y el Estado se regulan mediante el sistema foral tradicional de concierto económico[217]. El sistema foral de conciertos supone, en sus rasgos generales, que los tres Territorios Históricos del País Vasco mantienen dentro de sus respectivos territorios su propio régimen tributario, aunque respetando la estructura general impositiva del Estado y las normas de coordinación, colaboración y armonización fiscal establecidas mediante el concierto; los mismos Territorios Históricos realizan la exacción de todos los tributos (salvo algunos específicos de titularidad estatal, como los aduaneros o los monopolios fiscales) y posteriormente, se aporta al Estado el "cupo", una cantidad global que entrega la Comunidad Autónoma (compuesta por las aportaciones de cada Territorio Histórico) como contribución a las cargas generales. El concierto económico vigente es el que, tras negociación de las dos partes, se aprobó mediante Ley 12/1.981, de 13 de mayo y tiene prevista su duración hasta el año 2.001. El concierto, además de establecer las normas de armonización fiscal entre el País Vasco y el Estado, contiene unas reglas generales sobre el método para calcular el cupo; se considera que este se integra por las cargas generales del Estado que no ha asumido la Comunidad Autónoma. El cupo se revisa quinquenalmente, previo acuerdo por una "Comisión Mixta de Cupo", formada por representantes del Estado, de la Comunidad Autónoma y de los Territorios Históricos. Las disposiciones iniciales del concierto fueron modificadas por la Ley 44/1.988, de 28 de diciembre, sobre metodología de determinación del cupo para el quinquenio 1.987-1.991, y por la Ley 27/1.990, de modificación parcial del concierto, sin que éstas últimas reformas afecten al régimen financiero de la policía autonómica.

Dentro de este sistema, la financiación de las competencias asumidas sobre la policía autonómica ocupa un lugar especial. La disposición transitoria séptima, apartado 5, del concierto establece que dicha financiación "se aprobará por el Gobierno, a propuesta de la Comisión Mixta de Cupo". Quiere decir esto que la financiación de la policía autonómica debía realizarse considerando que se trata de una carga asumida por la Comunidad Autónoma y, que por tanto, debe incluirse en el cálculo del cupo. La Comisión Mixta de Cupo llegó a un acuerdo que se aprobó mediante Real Decreto 3.531/1.981, de 29 de diciembre y que efectuaba una valoración de los gastos que implicaba la puesta en funcionamiento de la policía autonómica (instalación de una academia, gastos de formación, gastos de funcionamiento, gastos de dirección, coordinación e inspección), tomando en cuenta, en general, el coste equivalente que suponen para el Estado sus cuerpos policiales. El coste del establecimiento de la academia se financiaba mediante la deducción del cupo de su coste estimado (dos mil doscientos noventa y un millones de pesetas) en tres ejercicios sucesivos (1.981-1.983). Los demás gastos se consideran una carga asumida por la Comunidad Autónoma que ha de tenerse en cuenta para determinar el cupo.

[217] MUÑOZ MACHADO, "Derecho público...", tomo II, páginas 442 y siguientes.

Posteriormente, la Ley 44/1.988, de reforma del concierto en cuanto a determinación del cupo para el quinquenio 1.987-1.991, en su disposición final salva el régimen de la financiación de la policía autonómica remitiéndolo a las normas vigentes, esto es, al acuerdo de 1.981, reiterando el carácter de carga asumida por la Comunidad Autónoma que tiene tal financiación.

En suma, el País Vasco es la primera Comunidad para la que se ha previsto un sistema específico de financiación de su policía autonómica. Este hecho, lógicamente, no es ajeno al de que se trata de la única Comunidad en la que se ha producido un acuerdo político con el Gobierno central para impulsar el desarrollo de la Ertzaintza y la sustitución en la mayoría de las funciones que realizaban anteriormente las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Con todo, llama la atención que el régimen financiero para la policía vasca sea el directamente opuesto al previsto para las demás policías autonómicas. Mientras en el País Vasco se considera a la Ertzaintza como un servicio asumido por la Comunidad Autónoma y que por tanto debe de tenerse en cuenta a la hora de calcular los recursos que deben de corresponder al Estado (lo que implica también calcular los recursos que deben de corresponder a la Comunidad Autónoma), para las demás Comunidades se establece que, si crean su policía autonómica, no se tendrá en absoluto en cuenta para el cálculo de los recursos que debe recibir inicialmente la Comunidad, y ésta deberá procurarse por sí misma los medios de financiación. La diferencia que supone el régimen de concierto del País Vasco no parece justificar por sí misma tal diferencia.

D. EL CONVENIO ECONÓMICO DE NAVARRA.

La Comunidad Foral de Navarra mantiene desde 1.841 un sistema de convenio económico con el Estado, que solo en líneas muy generales podemos considerar como similar al del País Vasco, ya que su origen histórico y funcionamiento es diferente[218]. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de 1.982, en su artículo 45, establece lo siguiente:

> "1. En virtud de su régimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico.
>
> 2. En los Convenios Económicos se determinarán las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado señalando la cuantía de las mismas y el procedimiento para su actualización, así como los criterios de armonización de su régimen tributario con el régimen general del Estado.
>
> 3. Navarra tiene potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, sin perjuicio de lo dispuesto en el correspondiente Convenio Económico que deberá respetar los principios contenidos en el Título Preliminar del Convenio Económico de 1969, así como el principio de solidaridad a que se refiere el artículo 1 de esta Ley Orgánica.
>
> 4. Dada la naturaleza paccionada de los Convenios Económicos, una vez suscritos por el Gobierno de la Nación y la Diputación, serán sometidos al Parlamento Foral y a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley ordinaria.

[218] Ver al respecto la obra de Jaime Ignacio DEL BURGO TAJADURA "Régimen Fiscal de Navarra. Los Convenios Económicos", Pamplona, 1.972.

> 5. La Deuda Pública de Navarra y los títulos valores de carácter equivalente emitidos por la Comunidad Foral tendrán a todos los efectos la consideración de fondos públicos. El volumen y características de las emisiones se establecerá en coordinación con el Estado, conforme a lo que se determina en el artículo 67 del presente Amejoramiento".

A lo que interesa aquí, quede dicho que Navarra tiene potestad para establecer su propio régimen tributario. En el ejercicio de su potestad tributaria debe observar ciertos límites: los criterios de armonización con el Estado incluidos en el Convenio, las competencias del Estado (determinadas también en el Convenio), los tratados internacionales y el principio de solidaridad. Al Estado le corresponden las potestades relativas a los impuestos de aduanas, sobre hidrocarburos y sobre tabaco, así como la alta inspección y demás facultades que sean inherentes a la unidad constitucional.

Navarra establece y recauda, pues, los tributos en su territorio, pero con una parte de sus ingresos debe contribuir a las cargas generales del Estado. Esa cantidad a entregar al Estado anualmente es lo que históricamente se llamó el "donativo foral" y que en el actual Convenio se denomina la "aportación económica" o "aportación anual".

En los convenios anteriores al actualmente vigente, el último fue el concluido en 1.969, no se trataba la financiación de la Policía Foral (que por otra parte, en aquella época, no representaba ningún problema), ya que estaba comprendida en el conjunto de los gastos que afrontaba la Diputación Foral.

El Convenio vigente es el primero que se realiza tras la Constitución y el Amejoramiento del Fuero; fue aprobado mediante Ley 28/1990, de 26 de diciembre, para empezar a regir en 1.991 (aunque algunas de sus disposiciones se aplican retroactivamente al ejercicio de 1.990). Si bien es un Convenio que reafirma los principios contenidos en los anteriores (y aludidos en el Amejoramiento), se ha hecho notar la influencia que supone la transformación de la organización territorial del Estado, y ha cambiado notablemente la técnica para el cálculo de la aportación anual al Estado. Este cálculo se hace "aplicando el índice de imputación al importe total de las cargas del Estado no asumidas por la comunidad Foral y de las correspondientes compensaciones". Este índice de imputación equivale a la renta relativa de Navarra dentro del conjunto del Estado. En otras palabras: se toma el coste de todas las competencias que ejerce el Estado en Navarra o que afectan a Navarra (excluyendo, pues, las que haya asumido Navarra) y se calcula la parte proporcional que corresponderá a Navarra en virtud de su renta relativa. Por ejemplo, para el primer quinquenio el índice es el 1,60 % (se supone que la renta de Navarra dentro de la renta nacional equivale a ese porcentaje). Por ello, la aportación idealmente es el 1.60 % de los gastos totales del Estado a los que hayamos restado el coste de las cargas que ejerce Navarra. El sistema en realidad es más complicado, ya que deben hacerse compensaciones en razón de los tributos recaudados directamente por el Estado, de otros ingresos no tributarios que hace el Estado en Navarra, de los déficits presupuestarios y de los ajustes inevitables en la recaudación de impuestos directos y, principalmente, del I.V.A.

Por lo que aquí nos interesa, la Disposición Adicional Sexta del Convenio establece que "ambas Administraciones, de común acuerdo, establecerán anualmente la valoración del coste de las competencias ejercidas por la Comunidad Foral en materia de policía". En suma, se trata de que ese coste se tenga en cuenta a la hora de calcular la

aportación al Estado; se dan a los gastos en materia de policía el tratamiento de carga asumida por Navarra. Lógicamente, el cálculo no puede hacerse, como en otras materias, de forma global, como si toda la materia hubiese sido asumida por Navarra. De ahí la necesidad de esa valoración.

En conclusión, el coste que supone la Policía Foral se considera una más de las cargas asumidas por Navarra, a tener en cuenta para calcular la aportación anual de Navarra al Estado. Por lo tanto el sistema es análogo al establecido anteriormente para el País Vasco.

E. LAS POLICÍAS LOCALES.

La financiación del coste que suponen las Policías Locales tampoco se halla regulada de forma específica, por lo que hay que referirse en general a las fuentes de ingreso de las entidades locales. La norma cabecera del correspondiente grupo normativo es la Ley 39/1.988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales. Esta ley dispone que los ingresos de las entidades locales se compondrán de:

-Tributos propios.

-Participación en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

-Ingresos no tributarios: ingresos de derecho privado, subvenciones, precios públicos, multas, etc.

La atribución de fuentes de ingresos a las entidades locales no guarda una relación directa con los servicios que asumen éstas. En concreto, la cuantía total de participación en los ingresos del Estado se establece anualmente en los Presupuestos Generales del Estado de forma global y estimativa; el porcentaje en que participa cada entidad local del reparto de esa cantidad se hace sobre la población y sobre las unidades escolares y su gasto en cada entidad local.

Por lo tanto, los gastos ocasionados por la Policía Local se sufragan con cargo a los ingresos generales del municipio, sin que se establezca diferencias específicas entre municipios con o sin Policía Local.

La única disposición que contiene la Ley de Haciendas Locales relacionada directamente con esta materia es en su artículo 21, en el cual se prohíbe la imposición de tasas por los servicios de "vigilancia pública en general" y "protección civil".

Debo añadir que las entidades locales pueden recibir ingresos procedentes de las Comunidades Autónomas, si éstas así lo disponen en sus respectivos Presupuestos Generales. La forma más habitual será a través de subvenciones, que en algunos casos pueden ir directamente dirigidas a los gastos originados por las Policías Locales. Con todo, lo normal es que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias sobre coordinación de Policías Locales, presten su apoyo por medios distintos al financiero, principalmente estableciendo centros y programas de formación. Cabe observar que tampoco las Comunidades Autónomas han recibido una financiación específica para ejercer estas funciones, que no han sido traspasadas desde el Estado ni pueden ser objeto de una valoración, ya que son funciones nuevas surgidas a partir de la

Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Únicamente apuntar una cuestión no muy clara; cuando el Convenio Económico de Navarra alude a las "competencias ejercidas por la Comunidad Foral en materia de policía" (disposición adicional sexta) de cara al cálculo de la aportación económica de Navarra al Estado, podría entenderse que no solo comprende el coste de la Policía Foral sino también el coste de las competencias de coordinación de policías locales que ejerce Navarra.

5.2.8. Estatuto del personal de Policía.

Los miembros que forman los Cuerpos de Policía han tenido tradicionalmente el carácter de funcionarios públicos. Es funcionario público "toda persona incorporada a la Administración Pública por una relación de servicios profesionales y retribuidos regulada por el Derecho Administrativo"[219]. No todas las personas que trabajan para la Administración son funcionarios; en los últimos años ha aumentado enormemente el número de personal que presta sus servicios a la Administración en un régimen de contrato laboral, sea temporal o indefinido. Por otro lado, existen personas que sirven a la Administración en puestos eventuales o de carácter político, que no generan una relación continuada, ni laboral ni administrativa, o en otras situaciones reguladas específicamente (vgr. servicio militar, servicio civil sustitutorio, etc.).

Aunque no existe un criterio único y bien definido para establecer cuando unos servicios deben prestarse a la Administración bajo un régimen u otro, los puestos de trabajo integrados en los Cuerpos de Policía se consideran siempre reservados a funcionarios, por entenderse que el obrar como Agente de la Autoridad requiere tal carácter, que supone, en líneas generales, una mayor sujeción en la situación personal del sujeto respecto de la Administración.

Establecido que los miembros de los Cuerpos de Policía son funcionarios públicos, dependientes de la Administración del Estado, de la Administración de las Comunidades Autónomas o de la Administración Local, según los casos, la definición de su estatuto debe quedar remitida a los estudios que se ocupan del análisis general de la regulación de la función pública en España. No me voy a ocupar, por ello, de hacer su estudio detenido; pero sí hay que advertir que, dentro de la regulación de los funcionarios públicos existen diversos colectivos con estatutos específicos (jueces, profesores, militares, etc.), uno de los cuales son los funcionarios de policía, que reúnen una serie de particularidades establecidas en su normativa específica, y a las que si es conveniente hacer referencia.

Los aspectos que habitualmente contienen ciertas peculiaridades en el estatuto de los funcionarios de Policía son los siguientes:

a) *Huelga*: aunque la Constitución, en su artículo 28,2, no prevé un régimen diferente en cuanto al derecho de huelga para los miembros de los Cuerpos de Policía (a diferencia de lo que sucede con el derecho de sindicación), la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en su artículo 6,8 dispone que sus miembros "no podrán ejercer en ningún caso el derecho de huelga, ni acciones sustitutivas del mismo o concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios". En el debate parlamentario de la Ley Orgánica se justificó esta limitación en los perjuicios

[219] Rafael ENTRENA CUESTA, "Curso de Derecho Administrativo", Editorial Tecnos, Madrid, 1.984 (octava edición), volumen segundo, página 277.

irreparables que podría causar a la seguridad ciudadana la interrupción de los servicios de policía; se ha criticado esta regulación en base a que la misma Ley Orgánica encomienda a los Cuerpos de Policía la defensa del ejercicio de los derechos y libertades, lo cual no parece muy congruente con que sus propios miembros tengan recortados esos derechos.

b) *Sindicación*: Según el artículo 28,1 de la Constitución, la ley puede limitar o exceptuar el ejercicio del derecho de libre sindicación "a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar". Este precepto parecía destinado únicamente a los cuerpos de régimen militar, es decir, a las Fuerzas Armadas. Sin embargo, tanto la Ley Orgánica de Libertad Sindical como la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad han adoptado un criterio más amplio a través de la vía de definir a todos los Cuerpos de Policía como "Institutos Armados", de carácter militar (la Guardia Civil) o de carácter civil (los demás), y aplicando a algunos de ellos la posibilidad de limitar o suprimir el derecho de sindicación. Esta interpretación restrictiva para los derechos sindicales ha sido criticada, ya que del espíritu de la Constitución parece desprenderse que la regulación de los derechos y libertades no debe tener una aplicación restrictiva, sino más bien todo lo contrario[220]. Sin embargo, el propio Tribunal Constitucional ha admitido la limitación de los derechos sindicales para los Cuerpos de Policía[221].

La regulación sobre los derechos sindicales de los funcionarios de Policía queda como sigue:

a') Los miembros de la Guardia Civil no pueden pertenecer a sindicatos (art. 15,2 de la Ley Orgánica)[222].

b') Los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, según el artículo 18 de la Ley Orgánica, tienen derecho a constituir organizaciones sindicales de ámbito nacional para la defensa de sus intereses profesionales y a afiliarse a ellas, pero no pueden afiliarse a organizaciones sindicales formadas por otras personas que no sean miembros de dicho cuerpo. Asimismo, dichas organizaciones sindicales no podrán federarse o confederarse con otras que no estén integradas exclusivamente por miembros del referido cuerpo; sí pueden formar parte de organizaciones internacionales de carácter policial. Es decir, que se configura legalmente el sindicalismo de los funcionarios de Policía como separado del resto de los trabajadores o funcionarios.

Los sindicatos propios de miembros del Cuerpo Nacional de Policía se deben inscribir en un Registro Especial de la Dirección General de la Policía.

---

[220] Marcos M. FERNANDO PABLO, "Policía y libertad sindical: desarrollo constitucional y desarrollo estatutario", Revista Vasca de Administración Pública núm. 18, páginas 26 y siguientes.

[221] Sentencia de 5 de marzo de 1.985: "la calificación como de Administración civil a todos los efectos, de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, no se deduce de la Constitución"; (...) "la Constitución contempla como ajustado a la misma el que la ley pueda sujetar a la disciplina militar a los Institutos armados y a otros Cuerpos, por lo que no puede afirmarse que la aplicación del régimen disciplinario sancionador de carácter militar a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad sea contrario a la Constitución". Debe advertirse que con posterioridad a la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el mismo Tribunal Constitucional (Sentencia de 7 de julio de 1.986) ha afirmado claramente el carácter civil del Cuerpo Nacional de Policía, por lo que esas consideraciones sólo son de aplicación a la Guardia Civil.

[222] A pesar de esta prohibición existe un movimiento sindical clandestino dentro de la Guardia Civil, como es público a través de los medios de comunicación.

Los citados sindicatos pueden concurrir mediante elecciones para cubrir los puestos que corresponden a representantes de los funcionarios en el Consejo de Policía, órgano de representación paritaria presidido por el Ministro del Interior y con funciones de mediación y conciliación entre la Administración y los miembros del Cuerpo Nacional de Policía. Los representantes sindicales en dicho Consejo son elegidos a razón de un representante por cada 6.000 funcionarios o fracción en cada una de las cuatro Escalas del Cuerpo. Las organizaciones sindicales que obtengan algún representante en dicho Consejo o más del diez por ciento de votos en al menos dos escalas se consideran organizaciones más representativas para negociar con la Administración.

c') Respecto de las policías autonómicas, la Ley Orgánica guarda absoluto silencio, por lo cual debe deducirse que el régimen a que se somete su derecho de sindicación debe ser el general de los funcionarios públicos[223].

d') En cambio, respecto de las Policías Locales la Ley Orgánica señala expresamente en su artículo 52,2 que les debe ser de aplicación la Ley que se dicte para regular el derecho de sindicación de los funcionarios públicos.

El derecho de sindicación de los funcionarios públicos no tiene otra particularidad que el régimen de los órganos de representación, que no son, lógicamente, los regulados para todos los trabajadores por cuenta ajena en el Estatuto de los Trabajadores, sino los específicos previstos en la Ley 9/1.987, de 12 de mayo.

c) *Selección e ingreso*: la selección en los Cuerpos de Policía sigue los procedimientos habituales en la Administración Pública, es decir, oposición o concurso-oposición regidos por los principios de mérito y capacidad, pero con algunas notas específicas. Suele ser habitual introducir pruebas que aseguren la capacidad física de los aspirantes. Por otro lado, dado que la función policial exige una especialización que no se consigue en los centros de enseñanza, los procedimientos de selección e ingreso incluyen cursos de formación en Academias Especiales. La titulación académica que se exige para el ingreso es, como mínimo, la de Graduado Escolar.

Por otro lado, y en base a la necesidad de una especialización que no se consigue fuera de los propios Cuerpos de Policía, la provisión de los puestos de mando suele someterse, en su totalidad o en gran parte, a procedimientos de promoción interna.

d) *Formación permanente*: la Ley Orgánica establece que la formación de los miembros de los Cuerpos de Policía tendrá carácter profesional y permanente, y que para impartir las enseñanzas necesarias se promoverá la colaboración institucional de la Universidad, el Poder Judicial, el Ministerio Fiscal, las Fuerzas Armadas y otras instituciones (art. 6,2). Se hace un mayor hincapié en la formación permanente de los funcionarios de policía en razón de las características propias de la función policial. Los Cuerpos de Policía no pueden dejar acartonarse sus técnicas y procedimientos, ya que deben trabajar en estrecha relación con la cambiante realidad social que les rodea. Por ello se hace indispensable una continua labor de formación, con una mayor exigencia que en el caso de otros funcionarios.

[223] FERNANDO PABLO, "Policía y libertad...", páginas 47 y siguientes.

e) *Jornada de trabajo*: según el art. 6.5 de la Ley Orgánica, "reglamentariamente se determinará su régimen de horario de servicio que se adaptará a las peculiares características de la función policial". La principal característica en este sentido es que el servicio de seguridad pública ha de prestarse las veinticuatro horas del día, lo que obliga a adoptar el sistema de turnos y guardias. Por ello se exige de los funcionarios de Policía una mayor flexibilidad para adaptarse a horarios más irregulares que los de otros funcionarios; asimismo, debe de estar preparado para actuar en cualquier momento, en situaciones de urgencia aun fuera de su horario de servicio habitual.

f) *Incompatibilidades*: el régimen de incompatibilidad de los miembros de los Cuerpos de Policía es el más estricto posible: en virtud del artículo 6,7 de la Ley Orgánica "la pertenencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es causa de incompatibilidad para el desempeño de cualquier otra actividad pública o privada, salvo aquellas actividades exceptuadas por la legislación sobre incompatibilidades". Esta excepción se refiere a la administración del patrimonio personal o familiar, las actividades de formación en centros oficiales de funcionarios o la participación en Tribunales de oposición, la pertenencia a Patronatos o Mutualidades de Funcionarios y la creación literaria, artística, científica o técnica (art. 19 de la Ley 53/1.984, de 26 de diciembre). Es decir, que se declara incompatible toda actividad lucrativa realizada de una manera habitual y regular.

g) *Obligaciones profesionales*: por la responsabilidad que exige la función policial y la trascendencia que reviste para la sociedad se establecen, para los miembros de los Cuerpos de Policía, normas de comportamiento especialmente exigentes. Es frecuente la existencia de detalladas normas de comportamiento y de códigos de ética profesional. En nuestro ordenamiento las principales normas en ese sentido son las que se contienen en el capítulo segundo del título primero de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 5) bajo la rúbrica de "Principios básicos de actuación", y que son de aplicación a todos los Cuerpos de Policía. El preámbulo de la Ley Orgánica señala que esos principios siguen las líneas de la "Declaración sobre la Policía" del Consejo de Europa y del "Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley" de la Asamblea General de las Naciones Unidas[224]. Los citados principios básicos se refieren, principalmente, a los siguientes aspectos:

a') Adecuación al ordenamiento jurídico, a través del respeto de sus normas y de un comportamiento basado en la neutralidad política, la imparcialidad, la integridad, la obediencia a los superiores (que no puede amparar actos ilegales) y el auxilio a la Justicia.

b') Las relaciones con la comunidad, que deben llevar a impedir cualquier práctica abusiva o arbitraria, a mantener un trato correcto y esmerado con los ciudadanos, a actuar con decisión para evitar cualquier daño, y a utilizar las armas únicamente en situaciones de riesgo grave para la vida o la integridad física de las personas o para la seguridad ciudadana.

[224] Una reflexión sobre estos textos internacionales y su aplicación en España se contiene en "La institución policial y su articulación con los derechos del ciudadano", de Antonio BERISTAIN, Revista Vasca de Administración Pública núm. 3, página 57.

c') El tratamiento de detenidos, que exige la identificación de los miembros de Cuerpos de Policía antes de practicar detenciones, el velar por la vida e integridad física de los detenidos, el respetar su honor y dignidad, y el observar con diligencia los trámites y plazos establecidos para la detención.

d') Dedicación profesional, que exige intervenir en cualquier tiempo y lugar en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana.

e') Secreto profesional sobre las informaciones conocidas con ocasión de las funciones policiales.

f') Responsabilidad directa y personal por la actuación profesional, sin perjuicio de la que corresponda patrimonialmente a la Administración.

h) *Régimen disciplinario*: las normas disciplinarias que rigen los Cuerpos de Policía suelen más rígidas que en otros ámbitos de la Administración. Según el artículo 6,9 de la Ley Orgánica, "el régimen disciplinario, sin perjuicio de la observancia de las debidas garantías, estará inspirado en unos principios acordes con la misión fundamental que la Constitución les atribuye y con la estructura y organización jerarquizada y disciplinada propias de los mismos"[225]. Las diversas normas que regulan el régimen disciplinario de los Cuerpos de Policía suelen contener catálogos de faltas más amplios y rigurosos; se refieren a cuestiones no contempladas en el régimen disciplinario de otros funcionarios, como uso de las armas, uniformidad, tratamiento de detenidos, actuación en caso de riesgo para la seguridad ciudadana, conductos jerárquicos, etc.

i) *Régimen penal*: la Ley Orgánica contiene unas disposiciones especiales en cuanto a régimen penal, en un doble sentido: tratamiento de los delitos contra los miembros de los Cuerpos de Policía, y tratamiento de los miembros de los Cuerpos de Policía que cometan infracciones penales.

En el primer sentido, se establece que los atentados a la integridad física de los miembros de los Cuerpos de Seguridad mediante armas o explosivos se consideran atentados a la Autoridad (art. 7.2), y que el enjuiciamiento de los delitos cometidos contra dichos miembros corresponde a la jurisdicción ordinaria (art. 8.1).

En el segundo, la Ley Orgánica establecía que los delitos cometidos por los miembros de los Cuerpos de Policía deben someterse, también dentro de la jurisdicción ordinaria, a la instrucción y fallo de las Audiencias Provinciales; la instrucción y fallo sobre las faltas en el mismo caso corresponden a los Jueces de Instrucción (art. 8,1).

No obstante, el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 28 de marzo de 1.990, declaró inconstitucional el segundo párrafo del artículo 8,1, que establecía la competencia de las Audiencias Provinciales para instruir y fallar el procedimiento por delitos contra miembros de los cuerpos policiales. Esta sentencia sigue la línea establecida en anteriores decisiones del Tribunal Constitucional, el cual exige que la

[225] Ver Lorenzo MARTÍN RETORTILLO, "El Estatuto de los policías según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", Revista Española de Derecho Administrativo núm. 61, sobre las consecuencias que pueden tener estos principios de jerarquía y subordinación en la modulación de los derechos de los funcionarios policiales.

instrucción y el fallo en procedimientos por delito sean atribuidos a órganos distintos, como requisito indispensable para que se observe el derecho constitucional a una tutela judicial efectiva. Por lo tanto, la instrucción y enjuiciamiento de estos delitos deberán someterse a las reglas generales contenidas en la legislación procesal (normalmente la instrucción corresponderá a los Jueces de Instrucción y el fallo a los Jueces de lo Penal o a las Audiencias Provinciales, según los casos).

En cuanto al enjuiciamiento de las faltas cometidas por miembros de Cuerpos de Policía, la citada sentencia no supone ninguna modificación, ya que los Jueces de Instrucción tienen atribuido el conocimiento y fallo de los juicios de faltas (salvo algunos casos en que ambas funciones corresponden a los Jueces de Paz, supuesto que no se dará en caso de funcionarios de policía). No se separan las dos funciones, instrucción y fallo, en esta modalidad de proceso.

El cumplimiento de penas de privación de libertad, o la prisión preventiva, se realizará por los miembros de Cuerpos de Policía en establecimientos penitenciarios ordinarios, pero con separación de los otros presos o detenidos (art. 8.2).

Se establece en el artículo 8.3 de la Ley Orgánica una excepción al principio de "non bis in idem", disponiendo que la iniciación de un procedimiento penal contra un funcionario de Policía no impedirá la tramitación de un procedimiento disciplinario por los mismos hechos, aunque debe esperarse para resolver éste a la sentencia firme, cuya declaración de hechos probados será vinculante.

j) *Derechos pasivos*: es frecuente que en la regulación del estatuto de los miembros de Cuerpos de Policía se establezcan edades de jubilación más tempranas que en otros cuerpos administrativos, o en otros casos el pase a situaciones especiales a determinadas edades. En nuestro ordenamiento no existe actualmente una norma general al respecto.

5.2.9. Estatuto de los miembros de la Guardia Civil.

El Estatuto de los miembros de la Guardia Civil difiere sustancialmente del de los demás miembros de los Cuerpos de Policía en razón de su carácter militar[226]. Así como a los demás funcionarios de policía se les aplican supletoriamente las normas de los funcionarios civiles, los miembros de la Guardia Civil se hallan sujetos en gran parte a la normativa propia de las Fuerzas Armadas, normativa que presenta multitud de singularidades en cuanto al ingreso, sistema de promoción profesional, asignación de destinos, régimen disciplinario, etc.

A los miembros de la Guardia Civil les son de aplicación las normas comunes que señala la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que he reflejado en el

[226] Pese a que en la doctrina se ha criticado negativamente la naturaleza militar que se atribuye a la Guardia Civil, dada la tajante separación entre Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad que se halla en el texto constitucional, el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 16 de noviembre de 1.989, entre otras, ha afirmado que la atribución de dicha naturaleza "se trata de una opción, entre otras posibles, dejada por el constituyente a la libre disponibilidad del legislador postconstitucional", y que a la luz de la Ley Orgánica, la naturaleza militar atribuida a la Guardia Civil "constituye su rasgo característico y definitorio, y el 'prius' lógico del que derivan no sólo sus posibles y circunstanciales misiones militares, sino principalmente los datos permanentes u ordinarios de su régimen jurídico, a saber: la estructura jerárquica (art. 13.1 L.O. 2/1.986), la organización y el régimen disciplinario (art. 15 de la misma Ley)".

apartado anterior en cuanto a huelga, sindicación e incompatibilidades. Además de ellos, debo señalar las siguientes particularidades en el régimen del Cuerpo de la Guardia Civil:

a) *Ingreso*: el ingreso en la Guardia Civil se puede producir por varias vías. Los Guardias sin graduación ingresan a través de pruebas selectivas seguidas de un período de formación en la Academia existente en Úbeda. En esas pruebas se establecían en otros tiempos ciertas condiciones que daban preferencia a unos aspirantes sobre otros: condecoraciones militares, haber sido anteriormente licenciado del cuerpo, hijos de personal del cuerpo, graduación obtenida en las Fuerzas Armadas, etc., que actualmente han desaparecido. Únicamente se conserva como vía especial de ingreso la que tienen los hijos de miembros del cuerpo a través del Colegio de Guardias Jóvenes "Duque de Ahumada", a quienes se puede reservar un porcentaje de plazas en cada convocatoria de ingreso. También se puede acceder a la Guardia Civil tras haber prestado servicio como Guardia Civil Auxiliar, realizando el servicio militar con carácter voluntario en este cuerpo durante un período de dos años, que puede prorrogarse voluntariamente. El contingente de voluntarios es fijado por el Ministerio de Defensa, y se cubre mediante pruebas selectivas. En las convocatorias de ingreso en la Guardia Civil se puede reservar un porcentaje de plazas a quienes finalizan el servicio militar en el cuerpo.

Los Oficiales de la Guardia Civil ingresan a través de la Academia General Militar y la academia Especial de la Guardia Civil, de las que los aspirantes que superan los cursos y pruebas correspondientes salen con el grado de Teniente.

b) *Ascensos*: el régimen de ascensos es similar al de las demás fuerzas militares, mediante un sistema que combina la superación de cursos de formación para cada empleo y la exigencia de determinada titulación académica con la antigüedad en el escalafón. Hasta fechas recientes existían algunas plazas que se reservaban a Jefes y Oficiales del Ejército, como las del Estado Mayor, y a las que no podían acceder los propios miembros del Cuerpo[227].

c) *Retiro y reserva activa*: los miembros de la Guardia Civil pasan al retiro forzoso a la edad que se fija también para los funcionarios civiles del Estado. Pero antes de la edad de retiro se fija otra de pase a la reserva activa, de modo similar al resto del personal militar. En la situación de reserva activa se cesa en las funciones propias del servicio, y se pueden ocupar determinados cargos en algunos órganos; si no se ocupa ningún cargo debe estarse a disposición del Ministerio de Defensa o de la Dirección General de la Guardia Civil (según se trate de mandos o de tropa). Las edades de pase a la reserva activa varían según los empleos; se inician con los 50 años señalados para la clase de tropa (si bien se permite una prórroga hasta los 56) y llegan hasta los 64 años para Teniente General. La edad media de entre los distintos empleos ronda los 56 años.

d) *Régimen disciplinario*: se aplica a los miembros de la Guardia Civil el régimen disciplinario establecido para las Fuerzas Armadas (Ley Orgánica 12/1.985, de 27 de Noviembre), en tanto no se regule un régimen específico, conforme dispone la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El régimen disciplinario militar es

[227] Según MORALES VILLANUEVA, "Las Fuerzas...", página 240, ello originaba cierta desconexión entre el mando directivo y el ejecutivo.

mucho más rígido que el aplicable a cualquier cuerpo civil, y puede incluir penas privativas de libertad[228].

e) *Régimen penal*: a los miembros de la Guardia Civil pueden serles de aplicación el Código de Justicia Militar y el Código Penal Militar, aunque no en relación al ejercicio de sus funciones como Cuerpo de Seguridad.

[228] La aplicación o no del régimen disciplinario militar a la Guardia Civil ha sido objeto de polémica en la doctrina. La cuestión se ha planteado varias veces ante el Tribunal Constitucional. La Sentencia más definitiva a este respecto es la de 16 de noviembre de 1.989, que hace las siguientes apreciaciones: "no puede decirse que la Constitución establezca, como dos bloques institucionales rígidos e incomunicables, los incluidos en los arts. 8 y 104, pues el propio texto constitucional prevé y permite (arts. 28.1 y 29.3) la existencia de Institutos armados y de Cuerpos sometidos a disciplina militar distintos a las Fuerzas Armadas, reconociendo así un 'tertium genus' o una 'figura intermedia' entre aquéllas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no sometidos a disciplina militar"; "reiteramos una vez más que la normativa disciplinaria aplicable ahora a la Guardia Civil es la propia de las Fuerzas Armadas. Pero repetimos que esto es así 'mientras no se prevea otra propia o singularidades específicas' (ATC 1.265/1.988), y añadimos que esta previsión legislativa contenida en el art. 15.1 de la Ley Orgánica 2/1.986, no puede quedar indefinidamente incumplida, dando pie para una aplicación transitoria, pero también indefinida, del régimen disciplinario militar. El legislador debe ser fiel a su propósito, zanjando de una vez por todas indefiniciones legislativas sobre la especificidad a estos efectos de la Guardia Civil, y regulando la materia disciplinaria de dicho Instituto armado de un modo directo y positivo y no, como hasta ahora, por medio de técnicas de exclusión y de remisión". Esta Sentencia contó con un voto particular de dos magistrados que no se hallaban de acuerdo con la competencia de la jurisdicción militar para conocer en materia de régimen disciplinario de la Guardia Civil, tal como se declara en sus fundamentos de derecho.

Estando en pruebas de imprenta este libro, se publica la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Segunda parte

LA POLICÍA FORAL

En la primera parte de este trabajo he analizado globalmente el sistema de seguridad pública existente en nuestro país y, especialmente, el subsistema que forman los Cuerpos de Policía; asimismo he estudiado sus funciones y su organización. Una vez completado ese estudio, puedo ahora abordar el tema específico de la Policía Foral que, como ya he indicado anteriormente, no es sino uno de los muchos subsistemas integrados en el sistema de seguridad pública. El análisis previo realizado sobre este sistema no es un ejercicio inútil o accesorio, antes al contrario, servirá ahora para poder comprender las relaciones que con los demás elementos del sistema tiene la Policía Foral; en otras palabras, será lo que permita saber qué es la Policía Foral.

6. HISTORIA DE LA POLICÍA FORAL

6.1. ANTECEDENTES DE LA POLICÍA FORAL

La Policía Foral de Navarra es una institución relativamente moderna y cuenta con escasos precedentes en el pasado. Sin embargo, para dar una completa idea sobre el lugar que ha venido a ocupar la Policía Foral, haré un recorrido exhaustivo por la historia de Navarra, a partir de la Edad Media, buscando, además de todos los antecedentes propiamente dichos de la institución, dar una idea de las instituciones que han cumplido funciones de alguna manera comparables a las de la Policía Foral.

6.1.1. Antecedentes remotos: instituciones de orden público en el Reino de Navarra.

Como he relatado en un apartado anterior, ni en la Edad Media ni en la Edad Moderna existen Cuerpos de Policía ni un sistema policial similares a los que conocemos hoy, y hasta fines del siglo XVIII no es posible encontrar sus precedentes próximos. Pero igual en Navarra que en otros lugares existen instituciones que cumplen las funciones de mantenimiento del orden y persecución de los delitos que posteriormente se harán propias de los Cuerpos de Policía. Analizaré aquí esas instituciones en el Reino de Navarra; téngase en cuenta que desde 1.515 hasta 1.836, aunque esté unido a la Corona de Castilla, Navarra es un Reino con sus propias instituciones y leyes.

a) Las Hermandades: al igual que en los demás reinos peninsulares, durante la Edad Media existieron en Navarra varias Hermandades. En 1.204 se formó una entre los ganaderos navarros y aragoneses de las Bardenas para defenderse mutuamente de quienes atacaran sus ganados. En 1.213 firmaron una concordia los burgos de Pamplona (Navarrería, San Nicolás y San Miguel) para defenderse mutuamente contra quienes pudieran atacar sus privilegios, y en la que establecían unas normas específicas sobre persecución y castigo de malhechores. También tuvo su origen en la defensa contra los

malhechores el nacimiento de la Junta de Obanos (compuesta por caballeros e infanzones) durante el reinado de Sancho el Fuerte, aunque posteriormente, al llegar al trono de Navarra la dinastía de Champaña en la persona de Teobaldo I, esta Junta tomó un carácter político y su labor se orientó a imponer a los reyes el juramento de los Fueros y costumbres del Reino[229].

Entre las primeras Hermandades, figura la que se formó en 1.258 entre pueblos de la Baja Navarra, para evitar desórdenes[230]. Otra Hermandad contra malhechores es la constituida al inicio del reinado de Carlos II y que fue llamada Junta de Miluce; estaba integrada por labradores de los alrededores de Pamplona, y fue disuelta por el citado Rey tras ahorcar a sus principales promotores, ya que se había constituido contra su prohibición (algunos autores consideran que esta Junta es la misma conocida como de infanzones de Obanos). Sin embargo, el mismo Carlos II en 1.368 promovió una Hermandad entre los pueblos de la zona limítrofe de Guipúzcoa y Navarra para perseguir a los malhechores que rondaban por la muga burlando a las dos jurisdicciones. Esta Hermandad se renovó en varias ocasiones, la última vez en 1.412. La persecución de los malhechores a través de la frontera de Navarra y Castilla fue motivo de otro acuerdo de Hermandad entre ambos Reinos en 1.388[231]. De modo similar se hizo en 1.469 una Hermandad entre los pueblos de Navarra y Aragón[232].

En 1.450 se estableció por las Cortes reunidas en Olite una Hermandad general "para paz, utilidad y provecho del Reino", que se denominó a veces "Santa Hermandad", y se establecía por períodos de un año. Esta Hermandad se fue prorrogando de Cortes a Cortes hasta 1.510, en que debido al desacuerdo de muchos pueblos con ella se decidió no prorrogarla más[233].

Todas estas Hermandades solían establecer la obligación de los alcaldes y justicias de los pueblos que las formaban a auxiliarse mutuamente en la persecución de los malhechores, y así mismo el deber de los vecinos de colaborar en esa función mediante apellido.

b) Los merinos: inicialmente fueron agentes que administraban los dominios directos de la Corona. A partir del reinado de Teobaldo I aparecen los merinos mayores como responsables de una comarca (la merindad, denominación que se ha conservado hasta hoy en Navarra) con diversas atribuciones administrativas, fiscales, judiciales y militares, en las que suceden a los tenentes (nobles a los que se hacía señores de una tenencia o comarca). Dentro de las merindades a veces existieron otras circunscripciones a cargo de los merinos menores, y también en ocasiones existieron sozmerinos o vicarios del merino y más tarde, tenientes de merino. Entre otras funciones, los merinos eran jefes militares de su comarca y ejecutores de la justicia

[229] ALVAREZ DE MORALES, "Las Hermandades...", páginas 36, 67 y siguientes, y 195 y siguientes, en relación a estas Hermandades y otras que se citan a continuación.
[230] José YANGUAS Y MIRANDA, "Diccionario de Antigüedades del Reino de Navarra", Pamplona, 1.840, página 462.
[231] José Ramón CASTRO, "Carlos III el Noble, Rey de Navarra", Institución Príncipe de Viana, Pamplona, 1.967, página 369.
[232] YANGUAS, "Diccionario de Antigüedades...", páginas 462 y siguientes.
[233] YANGUAS, "Diccionario de Antigüedades...", página 468 y siguientes.

fuera de las principales ciudades; perseguían y ejecutaban a los malhechores y sostenían las cárceles. No tenían facultades judiciales, a diferencia de los merinos de Castilla[234].

Para cumplir sus funciones los merinos debían de mantener, a su costa, cierto número de hombres armados. En caso de realizar expediciones importantes, se reclutaban más hombres a costa de la hacienda real[235].

A partir del siglo XVI las atribuciones de los merinos quedaron muy menguadas; en 1.533 se describen las siguientes: levantar o adiestrar gente de guerra, examinar pesos y medidas, imponer multas en caso de reyertas con derramamiento de sangre y ocuparse del arreglo de caminos y puentes[236]. Los pueblos procuraban por todos los medios evadirse a la autoridad de los merinos, que les resultaba odiosa[237], y algunos consiguieron hacer figurar en sus privilegios el no sometimiento a su autoridad; fue una institución en declive durante la Edad Moderna.

c) Los bailes: eran subordinados de los merinos; bajo la misma denominación se incluyeron a los funcionarios encargados de administrar el patrimonio real en un núcleo urbano y a otros que actúan de auxiliares del merino en sus funciones[238]. Estos segundos actuaban en un distrito propio, el baylío, que formaba parte de una merindad, y en el cual cumplían las mismas funciones del merino[239]. Los de las capitales de merindad eran nombrados por el Rey, y los demás por el merino o, en algunas comarcas, por sorteo o turnos rotatorios[240].

d) El preboste: era ejecutor de la justicia en penas graves, y encargado de mantener el orden público y las cárceles. Según en que localidades recibía diferentes nombres: preboste en la Navarrería, Estella, Puente la Reina, Olite o Los Arcos; almirante en Sangüesa, en los Burgos de San Cernín y San Nicolás, y otros lugares de la Montaña; justicia en Tudela, Falces o Ribaforada. Es un cargo que existe en las poblaciones urbanas, ya que en el resto del reino sus funciones las realizaban los merinos. Al igual que éstos era nombrado por el Rey y mantenían agentes armados[241].

e) Porteros y sayones: son agentes subalternos en la función de prender a los malhechores o de ejecutar las resoluciones judiciales. Los porteros podían depender de la Cort, de los merinos o de los bailes; el sayón, además, es el encargado de recibir los depósitos judiciales en su casa y, en algunas ocasiones, el encargado de la prisión[242]. Con el paso del tiempo estas funciones y otras similares (realizar indagaciones, transportar presos, etc.) se atribuyeron a funcionarios con la denominación de alguaciles, dependientes de los alcaldes y la Cort, y que debían ser naturales del reino.

---

[234] Raquel GARCIA ARANCON, "El reinado de Teobaldo II de Navarra", Institución Príncipe de Viana, Pamplona, 1.985, páginas 125 y siguientes.
[235] Javier ZABALO ZABALEGUI, "La Administración del Reino de Navarra en el siglo XIV", Editorial Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, 1.973, página 289.
[236] Florencio IDOATE, "Rincones de la Historia de Navarra", Pamplona, 1.964; tomo I, página 252.
[237] YANGUAS, "Diccionario de Antigüedades...", tomo II, página 130.
[238] GARCIA ARANCON, "El reinado...", páginas 129 y 135.
[239] Amalio MARICHALAR y Cayetano MANRIQUE, "Historia de los Fueros de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava", Editorial Auñamendi, San Sebastián, 1.971 (edición facsímil de la de 1.868), página 187.
[240] ZABALO, "La Administración...", páginas 113 y siguientes.
[241] GARCIA ARANCON, "El reinado...", páginas 315 y siguientes, y ZABALO ZABALEGUI, "La Administración...", páginas 285 y siguientes.
[242] GARCIA ARANCON, "El reinado...", páginas 320 y siguientes.

f) Alcaldes y jurados: los alcaldes son, en origen y principalmente, los jueces de los pueblos y ciudades libres y de algunos valles[243]. Pero en diversos momentos se van atribuyendo a los alcaldes funciones representativas en el municipio y de mantenimiento del orden. Junto al alcalde existían en algunas poblaciones los jurados, cargos electivos que asumen el gobierno municipal y que tienen también una función auxiliar en el mantenimiento del orden y el prendimiento de los delincuentes[244]. Algunos alcaldes recibieron jurisdicción criminal, lo que llevaba consigo la persecución y prendimiento de los malhechores[245].

Los alcaldes eran nombrados habitualmente por el Rey, de entre la terna que le presentaban los jurados y el Consejo del Reino; en ocasiones había pueblos con el privilegio de nombrar alcaldes libremente[246].

Excepcionalmente, los Señores a los que el Rey había concedido una jurisdicción propia eran quienes podían nombrar jueces[247].

Sobre los alcaldes locales se hallaban los alcaldes de mercado, distrito o comarca, nombrados siempre por el Rey.

g) La Corte y el Consejo Real: la Corte (o Cort) fue un tribunal dependiente y presidido en un principio por el Rey; conocía de recursos contra las decisiones de los alcaldes en asuntos civiles o criminales, o también en primera instancia de esos asuntos[248]. Sus miembros se denominaban alcaldes de corte y notarios. En ciertas épocas se confunde también con el Consejo del Rey. Era el tribunal inmediatamente inferior al Consejo Real, ante el cual se apelan sus decisiones. El Consejo Real, máximo organismo del Reino, además de funciones judiciales, tenía también otras de carácter administrativo y fiscal, bajo la inmediata autoridad del Rey o del Virrey. Entre otras funciones, nombraba a los alcaldes, jurados y otros cargos de los ayuntamientos, y vigilaba el cumplimiento por parte de éstos y de otros funcionarios (merinos, guardas, etc.) de sus obligaciones[249]. Tanto la Corte como el Consejo Real quedaron configurados hacia el siglo XIV.

h) El Ejército: como señalé en un apartado anterior, al analizar la historia de la policía, durante la Edad Moderna, especialmente, los diversos funcionarios administrativos y judiciales tienen que ser auxiliados por tropas armadas para imponer el orden o detener a los delincuentes; unas veces, la tropa armada es irregular y

---

[243] Francisco SALINAS QUIJADA ("La Administración de Justicia en el Reino de Navarra", incluido en "El Tribunal Superior de Justicia de Navarra", Eusko-Ikaskuntza, Cuadernos de Sección, Derecho, 5, San Sebastián, 1.989) establece el origen de los alcaldes hacia el siglo XI, cuando las asambleas vecinales que hasta entonces administraban justicia ven la necesidad de contar con jueces permanentes nombrados por el Rey.

[244] María Ángeles IRURITA, "El municipio de Pamplona en la Edad Media", Pamplona, 1.959, página 65 y siguientes.

[245] José YANGUAS Y MIRANDA, "Diccionarios de los Fueros y las Leyes del Reino de Navarra", San Sebastián, 1.828, página 103.

[246] SALINAS, "La Administración...", página 23.

[247] SALINAS, "La Administración...", páginas 18 y siguientes.

[248] YANGUAS, "Diccionario de Antigüedades...", página 206, opina que la Corte juzgaba sólo a los nobles. ZABALO, "La Administración...", página 281, afirma que juzgaba a cualquier súbdito.

[249] Joaquín SALCEDO IZU, "El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI", Institución Príncipe de Viana, Pamplona, 1.964; páginas 170 y siguientes.

espontánea, en virtud de la llamada a los vecinos a toque de rebato para que auxilien a la autoridad; otras, las tropas son regulares, y se hallan habitualmente dispersas por todo el territorio; además de sus propias misiones de guerra cumplen también una función de auxilio a la justicia. En Navarra, a partir de la conquista castellana, las tropas militares son las que mantiene el Rey, ya que las instituciones navarras no tuvieron nunca una fuerza armada propia. Los naturales del Reino fueron siempre muy reticentes a la idea del sostenimiento de fuerzas permanentes. La tradición foral señala desde la Edad Media el sistema de la llamada a fuero o apellido como medio de defensa del Reino. Cuando ataca el enemigo, todos los vecinos comprendidos entre 18 y 60 años deben acudir en defensa del Reino, pero únicamente están obligados a prestar asistencia al Rey durante tres días. Se concebía el servicio en armas como puramente defensivo, por lo que una vez el enemigo había cruzado los límites del Reino, no había obligación alguna de perseguirlo. En la práctica este principio se violó muchas veces, pero las Cortes lo mantuvieron machaconamente, denunciando al Rey los contrafueros cometidos[250]. Este sistema defensivo no era muy eficaz, pero se mantuvo hasta finales del siglo XVIII, y era una de las razones de que hubiera cierto distanciamiento entre la población y los militares (mucho más fuerte, como es lógico, en los años inmediatamente posteriores a la conquista por Castilla).

Otra razón por la cual existió tradicional desconfianza entre los naturales del Reino y los soldados era debido a que, en virtud del sistema foral, los primeros no podían ser prendidos por extranjeros ni gente de guerra, sino por un oficial del mismo Reino, y debían ser juzgados también por jueces naturales de Navarra, excepción hecha de los cinco jueces que podía nombrar el Rey entre foráneos[251]. Este principio no siempre se respetaba, y las Leyes de las Cortes durante los siglos XVI, XVII y XVIII contienen abundantes peticiones de reparación del agravio de haber sido enviados Alguaciles de Campo (militares) a cumplir misiones propias de los alguaciles del Reino o por haber sido detenidos naturales del Reino por soldados[252].

6.1.2. Establecimiento de la Policía en Navarra (1.780-1.824).

Parece ser que en Navarra no se estableció a lo largo del siglo XVIII ningún cuerpo especializado en el mantenimiento del orden, a diferencia de lo sucedido en otras regiones. Por ello, hasta el siglo XIX no encontramos en Navarra organismos policiales.

Iniciada dicha centuria, el primer establecimiento de órganos especializados corresponde a la dominación napoleónica. Navarra estuvo ocupada por los franceses entre 1.808 y 1.813, y durante la mayor parte de ese período no se sometió de hecho a la autoridad de José I Bonaparte sino a la del gobernador francés impuesto por Napoleón

---

[250] Florencio IDOATE, en "Esfuerzo bélico de Navarra en el siglo XVI", Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1.981, páginas 18 y siguientes, recoge la anécdota sucedida en 1.638, en que la Diputación mandó a uno de sus miembros a unirse a la hueste formada por el virrey para marchar contra Fuenterrabía con el fin de protestar ante el contrafuero en el momento de cruzar la frontera; dicho diputado, después de su protesta, tomó una pica y dijo que hasta entonces había obrado como diputado, y que luego obraría como buen navarro y caballero. Es decir, que los navarros salvaban los principios acudiendo como voluntarios.

[251] MARICHALAR y MANRIQUE, "Historia de los Fueros...", página 192.

[252] Por ejemplo, el ocho de junio de 1.576 fue detenido en Pamplona un tal Miguel de Izu, vecino de esa Ciudad, "no siendo soldado, ni hombre de Guerra", por un Alguacil de Campo, lo que motivó al día siguiente la protesta de las Cortes ante el Virrey, el cual decretó la libertad del detenido y que en adelante se guardaran las leyes (Novissima Recopilación, Título IX, Ley II).

(al igual que las demás regiones al norte del Ebro, sobre las que Francia tenía propósitos anexionistas).

En 1.809 se decretó la formación de los "Migueletes de Navarra de José Napoleón", con unas funciones similares a las de la Milicia Urbana de Madrid. Esta Compañía, con unos 120 hombres bajo el mando de un capitán, debía nutrirse de voluntarios navarros de buena conducta[253]. No tengo noticias de que esta primera experiencia de policía navarra tuviera larga vida; en todo caso no duraría más que los franceses en Navarra.

En 1.810 se creó, bajo la autoridad directa del gobernador francés, general Joseph Dufour, la Policía General, al frente de la cual se hallaba un Superintendente de Policía (fue nombrado un tal Antillón), con las funciones de asegurar el orden y vigilar los lugares públicos y las cárceles, formando parte de un Consejo de Gobierno que sustituía a las instituciones forales[254]. Este organismo duró escasos meses, pues en el mismo año llegó un nuevo Gobernador de Navarra, el Conde de Reille, que disolvió el Consejo de Gobierno y estableció una Diputación de siete miembros. Bajo su mandato se creó una policía militar, que se dedicó a la represión política.

Tras ese precedente fallido, la organización de la policía en Navarra se produce entre 1.823 y 1.824. En la primera fecha se nombra el primer Superintendente del Reino, Julián Icial Miranda, y en la segunda se dicta el Reglamento de Policía (existía uno provisional de 1.822, que debían aplicar los jefes políticos y alcaldes, sin crearse una organización propia), que abarcaba un ámbito muy extenso, no solo en aspectos de orden público, sino también en otros comerciales, industriales, etc., (es decir, entendiendo la actividad de policía con un sentido amplio). El Reglamento de Provincias establecía en Navarra una Intendencia de Tercera categoría con dos subdelegaciones en Sangüesa y Tudela. La Diputación de Navarra, al recibir estos decretos, encargó un informe a su síndico D. Angel Sagaseta de Ilúrdoz, el cual en julio de 1.823 advirtió que las facultades que se daban a la Superintendencia General de Vigilancia Pública vulneraban los fueros, ya que los navarros sólo podían ser detenidos y juzgados por las autoridades propias del Reino[255]. En marzo de 1.824 la Diputación pidió al Rey que no tuviera efecto en Navarra el Reglamento, ya que la potestad real de hacer leyes debía someterse al pedimento de las Cortes, y no se había observado tal procedimiento. En mayo del mismo año se reiteró la petición, indicando que el Reino estaría dispuesto a los sacrificios que fueran necesarios para el interés general de la Nación, y que en Navarra la policía propia la ejercían el Tribunal de la Corte con el Virrey y su Consejo, y que éstos podían adoptar las medidas procedentes en esa materia. El Rey, pese a ello, y a que el Consejo Real no concedió la sobrecarta a los decretos que establecían la policía, respondió que el interés general y la situación política exigían mantenerlos. El 23 de mayo el nuevo Intendente de Navarra, Joaquín Paz y Merino, publicó una proclama manifestando que la policía no era un contrafuero y en la que alegaba que ante su creación "el hombre de bien no teme, el Rey lo manda". La Diputación solicitó nuevo informe a su síndico, el cual replicaba lo siguiente: "el Rey lo

[253] MARTINEZ RUIZ, "Las Fuerzas...", página 124.
[254] Francisco MIRANDA RUBIO, "La guerra de la Independencia en Navarra", Institución Príncipe de Viana, Pamplona, 1.977, páginas 144 y siguientes.
[255] Rodrigo RODRIGUEZ GARRAZA, "Navarra de Reino a Provincia", Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, 1.968, páginas 61 y siguientes; veáse también IDOATE, "Rincones...", página 423 y siguientes.

manda, pero este Reino no es exclusivamente del monarca: corresponde al rey y Reino junto en cortes conocer la utilidad del proyecto y establecer la ley".

La Diputación encargó al diputado D. Policarpo Daoiz las gestiones necesarias en Madrid para resolver el contrafuero. En agosto de 1.824 éste informaba que había entablado contacto con el procurador de las Vascongadas que se ocupaba de lo mismo, y le había insinuado la conveniencia de unir esfuerzos. Sin embargo, la Diputación prefirió seguir su propio camino, dada la diferencia de leyes y fueros. Las Vascongadas consiguieron, tras un informe favorable del Consejo de Castilla (el cual aludía a que esas provincias habían sostenido los derechos del trono y cumplido bien sus deberes en la época constitucional) que se confiara a sus propias autoridades el control de la policía, y dictaron sus propios reglamentos. La Diputación de Navarra, por el contrario, persistió inútilmente en sus gestiones ante el Gobierno, logrando únicamente que se le ofreciera en octubre nombrar como Intendente a uno de los diputados, solución que rechazó por considerarse sin facultades forales para el caso, siendo necesario esperar a la reunión de las Cortes de Navarra. El Intendente y demás funcionarios de policía siguieron, pues, ejerciendo sus funciones, a pesar de las quejas de muchos navarros y de algunos roces con la Diputación. En julio de 1.824 el Superintendente General se dirigió al Intendente de Navarra interrogándole sobre qué tropas podían ponerse a disposición de la policía en la provincia y que relaciones deberían mantener con otras autoridades; el Intendente pasó la cuestión a la Diputación, y ésta contestó que siendo el asunto contrafuero no podía mezclarse en ninguna de las cuestiones indicadas sin faltar a sus deberes[256].

El problema se planteó en cuanto se convocaron las Cortes de 1.828-1.829, que fueron las últimas antes de la desaparición del Reino. Se creó una comisión que trató el asunto de la policía, y presentó un informe sobre su adaptación a Navarra, atribuyendo la jefatura suprema al Virrey que sería auxiliado por un Intendente navarro, medio centenar de celadores y un centenar de voluntarios realistas. Al mismo tiempo, en agosto de 1.828 se acudió al Virrey para protestar el contrafuero cometido en la creación de la policía; el Virrey, Duque de Castroterreño, contestó "no ser el establecimiento de policía, por su objeto y circunstancias de creación, como otras leyes que solo a pedimento de las Cortes podían establecerse", y ante la correspondiente réplica de las Cortes, añadió que "en todo Gobierno de cualquier naturaleza que sea, calla la ley, siempre que el Soberano tiene que prescindir de ella para ocurrir a la seguridad del Estado". Ante el talante absolutista del Virrey, poco pudieron hacer las Cortes ni la Diputación, y quedó consolidada la policía en Navarra, sometiéndose en lo sucesivo y hasta el presente a las mismas normas y organización que el resto del país.

Con todo, se siguió manifestando durante algún tiempo la resistencia de Navarra a la imposición de la policía; en 1.834 la Diputación contestó al Gobierno central que no podía accederse a aumentar el número de Gendarmes de Policía de Pamplona a expensas del Reino por falta de fondos (estos Gendarmes de Policía debían ser una fuerza militar organizada durante la guerra carlista y que desaparecería después; en esas fechas, se habían atribuido las funciones de la subdelegación de policía al Jefe del Ejército del Norte). Todavía en 1.872 el Secretario de la Diputación, Francisco Baztán y Goñi, elabora un informe sobre la introducción de la policía en Navarra a petición de la

[256] Francisco BAZTAN Y GOÑI, "Policía. Breves apuntes de cómo y cuándo se introdujo en Navarra", Imprenta Provincial, Pamplona, 1.873.

Corporación foral, que se manda imprimir por ésta[257], y en la que se recuerda que tal cuestión ha sido "un contrafuero siempre reclamado".

No sólo la aplicación de los decretos de establecimiento de la policía originaron la oposición de las instituciones del Reino. En 1.826 se dictó el Reglamento organizando a los Voluntarios Realistas que halló también la resistencia de la Diputación, por ser una institución extraña al Reino. Pese a ello el Consejo Real le concedió la sobrecarta. Las Cortes de 1.828 solicitaron al Virrey la anulación de las disposiciones que establecían los Voluntarios en Navarra, por ser contrafuero, solicitud que fue rechazada. Ante ello, las Cortes quisieron salvar los principios presentando un pedimento de ley, en la que ellas mismas solicitaban la implantación de los Voluntarios, pero con el nombre de Voluntarios de Navarra, cuyo Inspector General sería el Virrey, pero contando con un Subinspector dependiente de la Diputación y que nombraría a los jefes. De esta manera, la Diputación aspiraba a ejercer el control sobre el cuerpo. Ante el pedimento de ley de las Cortes, el Rey dictó decreto en el que únicamente concedía el establecimiento de "Voluntarios Realistas" y aprobaba el presupuesto de gastos, pero remitía al Virrey la organización de éstos una vez finalizaran las Cortes, con lo cual las intenciones de las Cortes quedaron burladas[258].

Debe de tenerse en cuenta que en esta época, primer tercio del siglo XIX, Navarra seguía siendo un Reino con instituciones propias unido a la Corona de Castilla; pero su régimen había entrado en franca crisis siendo continuamente atacado por el centralismo borbónico. La crisis acabará desembocando en las leyes de 25 de octubre de 1.839 y de 16 de agosto de 1.84 (Ley Paccionada), que una vez liquidado el Reino de Navarra establecen un régimen administrativo especial que durará, no sin cambios, hasta 1.982[259].

6.1.3. La Guardia Foral y los Guardias de Navarra.

Con motivo de la segunda guerra carlista hallamos un precedente más cercano de la Policía Foral, aunque no directo, como erróneamente se ha considerado en alguna ocasión. El 15 de febrero de 1.873 la Diputación Foral de Navarra aprobó el "Reglamento para la Guardia Foral de Navarra"[260], en el cual se definía a ésta como un cuerpo franco de carácter "cívico-militar", que se creaba "con el objeto de sostener el orden, proteger las personas y propiedades, perseguir malhechores y dar el auxilio posible a las Autoridades en el ejercicio de sus funciones". Este cuerpo debía de componerse de cuatro compañías de 130 miembros cada una, bajo el mando de un Jefe que debía haber obtenido el empleo de Comandante del Ejército, cuando menos, nombrado por la Diputación con la conformidad del Gobierno. Además del Comandante, existirían en cada compañía un Capitán, cuatro Oficiales, cuatro Sargentos (uno de ellos primero y los demás segundos), ocho Cabos y dos cornetas.

Los miembros de la Guardia Foral se sometían a las ordenanzas militares, aunque su dependencia era de la Diputación. Era ésta la que iba a correr con el pago de

---

[257] Es la obra antes citada: "Policía. Breves apuntes...".
[258] RODRIGUEZ GARRAZA, "Navarra de Reino...", páginas 72 y siguientes.
[259] Sobre este tema, puede estudiarse, entre otros muchos autores, "Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero", de José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA, Departamento de Presidencia e Interior del Gobierno de Navarra, Pamplona, 1.989, especialmente su capítulo I.
[260] Se publicó con ese título por la Imprenta Provincial, Pamplona, 1.873.

los sueldos (excepto de los oficiales que procedieran del Ejército y cobraran de él una parte del sueldo). Finalizaba el Reglamento con un artículo adicional, el cual establecía que "la existencia de este Cuerpo será mientras a juicio de la Diputación lo requieran las circunstancias", lo que parecía señalar el carácter de medida transitoria que a causa de la guerra tenía la creación de la Guardia Foral.

El Reglamento de la Guardia Foral fue elevado al Gobierno, y recibió la aprobación del Presidente de la República (por entonces, y tras el golpe del General Pavía, lo era provisionalmente el General Francisco Serrano) el 23 de junio de 1.874, con algunas variaciones sobre el primer texto[261]; así, en su artículo primero señalaba que el Cuerpo se creaba "no solamente con el objeto de sostener el orden, proteger las personas y propiedades, perseguir malhechores y dar el auxilio posible a las autoridades en el ejercicio de sus funciones, sino también para cooperar con las fuerzas del Gobierno a la terminación de la guerra civil". Se añadía además que "dependerá de la autoridad civil de la provincia en épocas ordinarias; pero en tiempo de guerra, o cuando la provincia sea declarada en estado de tal, dependerá exclusivamente para prestar servicio del Jefe del Ejército o autoridad militar de la provincia".

El Cuerpo debía constar de mil plazas divididas en ocho compañías, cada una de ellas con un Capitán, dos Tenientes, dos Alféreces, cuatro Sargentos, ocho Cabos, tres cornetas y ciento diez guardias. Los Jefes, Capitanes y subalternos debían pertenecer al Ejército y serían nombrados por el Gobierno a propuesta de la Diputación. Los Sargentos y Cabos serían nombrados por la Diputación. Al frente del cuerpo habría un Primer Jefe y un Segundo Jefe.

Finalizaba el Reglamento disponiendo que "siempre que la fuerza de este Cuerpo deba practicar operaciones de campaña o de cualquier otro género, deberán darse cuenta mutuamente las Autoridades Civil y Militar, a fin de tener ambas el conocimiento debido de las circunstancias y situación de esta fuerza, pudiendo estas Autoridades ponerse de acuerdo con las de las provincias limítrofes, a fin de prestarse recíproco apoyo reuniendo sus fuerzas si lo conceptuase necesario".

En resumen, el Reglamento aprobado suponía, respecto del inicial de la Diputación, un mayor grado de dependencia del Gobierno y de su carácter militar.

En la práctica, parece que la Guardia Foral se formó con una compañía de 140 guardias, seis cabos, cuatro sargentos, un teniente y dos capitanes, todos ellos bajo el mando del comandante D. Juan Ibáñez de Ibero. Participó en acciones de guerra, entre otras en la defensa de Pamplona frente al bloqueo carlista bajo el mando del general Moriones[262]. No he hallado noticias sobre este cuerpo con posterioridad a la guerra civil, por lo que hay que suponer que desapareció a su finalización.

La Guardia Foral no fue el único cuerpo que se creó en Navarra durante la tercera guerra carlista. Hay que recordar que gran parte del territorio foral estuvo durante esta guerra civil en poder de los carlistas, los cuales organizaron una verdadera administración propia que funcionó con cierta regularidad en Navarra y Vascongadas.

---

[261] Este segundo Reglamento fue también publicado por la Imprenta Provincial en 1.874.

[262] "Diario del Bloqueo de Pamplona, 1.874-1.875", publicado en los "Cuadernos de la Cofradía gastronómica del Pimiento Seco", Pamplona, 1.973. Es una obra de autores desconocidos; el original aparece atribuido a "Don E. R. U. y Don J. S. del A.".

Entre los diversos organismos creados en esa situación se halla el Cuerpo de Guardias de Navarra, nacido en 1.875, con el objeto de prestar un servicio análogo al de la Guardia Civil en las zonas ocupadas. Fue organizado por el coronel D. Venancio Erayalar, que había sido capitán en la Guardia Civil. Este cuerpo se compuso de dos compañías de doscientos hombres cada una, y participó, al igual que la Guardia Foral, en las operaciones bélicas, entre ellas en la batalla de Montejurra[263].

6.1.4. Otros intentos de creación de un cuerpo armado.

Pasada la tercera guerra carlista no aparece ningún cuerpo armado bajo la dependencia de la Diputación Foral. Sin embargo, durante el final del siglo XIX y principios del presente en diversas oportunidades se especuló con su creación, sobre todo dirigida hacia la vigilancia de las zonas rurales, en las cuales, al parecer, no era suficiente con la vigilancia de las propiedades que ejercían la Guardia Civil y los diversos guardas rurales dependientes de los pueblos.

Recordemos que Navarra disfrutaba de un régimen foral al que RAZQUIN[264] caracteriza como "local, especial y pactado", dentro del cual, a causa de la ambigüedad de la Ley Paccionada de 1.841, se produce una gran indeterminación competencial, la cual fue aprovechada por la Diputación para asumir nuevos campos de actuación administrativa que iban creándose a través de la extensión del concepto de servicio público y gracias a los recursos económicos con que contaba Navarra, que le permitían intervenir en todas las materias donde se producía una inactividad del Estado. Es en este marco en el que se entiende que la Diputación se planteara crear, sin intervención de las autoridades estatales, un cuerpo armado propio.

Según expresaba a primeros de siglo OROZ, "cualquiera que conozca la vida rural de Navarra echará de ver fácilmente las grandes ventajas que para el crédito y la seguridad de la propiedad rústica y fomento de la agricultura y del arbolado habría de reportar el establecimiento de un cuerpo provincial de guarderío organizado militarmente a estilo de los Miqueletes guipuzcoanos. La Diputación, advertida de esta necesidad, ha tratado en distintas ocasiones de este trascendental problema, pero por dificultades económicas, sin duda, no ha podido llevarlo a la práctica"[265].

La Diputación Foral creó diversas plazas de funcionarios dedicados a la vigilancia; así, por acuerdo de 10 de agosto de 1.898[266] dictó los reglamentos de Celadores y Subceladores de Montes, a los cuales se encomendaba la policía y vigilancia de los montes, previéndose que realizaran sus funciones armados de carabina corta. Sin embargo, estos empleados, por su organización y funcionamiento no se llegaron a constituir como una verdadera fuerza armada.

---

[263] Jaime DEL BURGO TORRES, "Tercera Guerra Carlista", Diputación Foral de Navarra, Cuadernos de Cultura Popular, Pamplona, 1.974, página 27.

[264] José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA, "Fundamentos jurídicos..." ya citada, páginas 123 y 167 y siguientes.

[265] Luis OROZ ZABALETA, "Legislación Administrativa de Navarra", Tomo I; Pamplona, 1.917. Página 225.

[266] Todas las referencias que en adelante se hagan a acuerdos de la Diputación Foral de Navarra entiéndase hechas a los Libros de Actas que se custodian en el Archivo General de Navarra, y cuya consulta puede hacerse a través de la fecha del acuerdo. La mayor parte de los acuerdos que se citarán no se hallan publicados.

En 1.914 la Diputación consultó a los Ayuntamientos la conveniencia de crear un Cuerpo de Guardería Rural, siendo la contestación favorable en su mayoría, pero no se llegó a llevar a la práctica. En 1.922 se presentaron ante la Diputación Foral unas "Bases para implantar en Navarra un Cuerpo de Guardería Rural organizado militarmente", suscritas por Luis Oroz, Secretario, Miguel Gortari, Director de Hacienda, y José Torres, Director de Montes[267]. A pesar del enunciado de las citadas bases, los objetivos de los proponentes eran más ambiciosos; se preveía un cuerpo armado denominado "Guardia Foral de Navarra", y que tendría por objeto "cooperar con las demás instituciones del Estado al mantenimiento de la tranquilidad y del orden público siendo su misión especial la guardia y custodia de los campos y montes, evitando los atentados a la propiedad particular y comunal. Atenderá así mismo a que se respeten y cumplan las Leyes, Ordenanzas, Reglamentos y condicionados dictados por el Estado (en la parte que rijan en Navarra), por la Diputación y por los Ayuntamientos y Concejos, en todo cuanto se relacionen con la policía rural; y desempeñarán los servicios administrativos que la Diputación les encomiende". Aludían también las bases, entre otras materias en que podría intervenir ese cuerpo, a la policía de carreteras y caminos, y preveía que se pusiera a disposición del Gobernador Civil en lo relativo a servicios de vigilancia y conservación del orden público; igualmente los Alcaldes podían utilizarlo en caso de alteración del orden público. El cuerpo debería distribuirse a través de cinco Secciones por las cinco merindades, destacándose en todas las localidades en que fuera posible, estimándose el número de guardias necesarios en mil. Los gastos deberían correr a medias entre los Ayuntamientos y la Diputación (salvo sueldo de reemplazo de Jefes y Oficiales militares, que sería de cuenta del Estado), ya que el servicio se entendía de carácter municipal, y los firmantes de la propuesta creían procedente consultar con los Ayuntamientos la creación de esta Guardia Foral.

La Diputación Foral acordó con fecha 1 de Noviembre de 1.922 publicar las bases en forma de folleto para que fueran examinadas por los Ayuntamientos, y solicitar un informe del Teniente Coronel de Estado Mayor D. Federico Montaner. Este presentó un informe favorable con fecha de 9 de Noviembre, que se incluyó en la publicación. Por las razones que fuera, este proyecto no logró progresar.

Se pueden señalar, finalmente, entre los proyectos no llevados a la realidad los que se sucedieron durante la II República dentro de las iniciativas para la aprobación de un Estatuto de Autonomía. En el proyecto de Estatuto General del Estado Vasco (que englobaría a Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) aprobado por la Asamblea de municipios celebrada en Estella el 14 de junio de 1.931 ("Estatuto de Estella") se atribuía al Estado Vasco "competencia para legislar, administrar y juzgar", entre otras materias, en la de "Seguridad pública y defensa incluyendo Policía, Ejército y Marina militar" (artículo 15.8). Similar redacción se dio al artículo 13.6 del Proyecto de Estatuto General del Estado Navarro que también estudió la Diputación, con la única diferencia que esas competencias se atribuían al Estado Navarro. El segundo proyecto de Estatuto Vasco, denominado "de las Gestoras" y redactado en 1.932, establecía en su artículo 26.A.8 como competencia regional la "Seguridad pública y Policía para la tutela jurídica y el mantenimiento del Orden dentro del País Vasco-Navarro, sin perjuicio de lo establecido en los apartados cuatro y dieciséis del artículo 14 de la Constitución". Estos apartados de la Constitución de 1.931 atribuían al Estado la "defensa de la

[267] Fue publicado por la Imprenta Provincial con el título de "Proyecto de guarderío rural de Navarra".

seguridad pública en los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional" y la "Policía de fronteras, inmigración, emigración y extranjería"[268].

Ninguno de los ambiciosos proyectos examinados tuvo trascendencia práctica en el nacimiento de la Policía Foral, que se produjo por una vía totalmente distinta y ligado a necesidades mucho más concretas.

6.1.5. Antecedentes próximos: la policía y conservación de las carreteras.

En la Edad Moderna los caminos se convierten en una regalía o propiedad del Rey "per se", y éste asume la función de mantener la paz y seguridad en ellos; la idea de seguridad que se genera en esa época tiene mucho que ver con las vías de comunicación, como pone de relieve LOPEZ GARRIDO[269]. En Navarra, como en otros lugares, la construcción de los caminos corresponde al Rey o a los funcionarios que dependen directamente de él (y por ello se suelen denominar "caminos reales"). A partir de 1.750 se inició la construcción en Navarra de los caminos cuyo trazado ha llegado hasta el presente; esta tarea se realizó bajo la supervisión del Consejo Real. En las Cortes de 1.780-1.781, a las cuales el Rey había solicitado fondos para la creación de nuevos caminos, se elaboró un proyecto de ley en el cual el cuidado de los caminos debía quedar exclusivamente a cargo de la Diputación (que ya anteriormente debía intervenir, bajo supervisión del Consejo, para recaudar los arbitrios necesarios para su construcción y mantenimiento); el Virrey no accedió a ello y no se promulgó la ley, pero las Cortes encomendaron a la Diputación que tratara de sacar adelante el plan de caminos. La Diputación realizó diversas gestiones con el Gobierno central para conseguir la dirección de los caminos con independencia del Consejo Real y demás organismos reales, y logró que en 1.783 el Marqués de Floridablanca (Secretario de Estado y Superintendente General de Caminos) le otorgase las facultades necesarias para ocuparse de la construcción de los nuevos caminos sin rendir cuentas a otra institución que no fueran las Cortes de Navarra[270]. En las Cortes de 1.794-1.797 quedó sancionada la facultad de la Diputación para la construcción y reparación de caminos con independencia de otros órganos (Ley 47). Ello supuso un considerable aumento en las atribuciones de la Diputación e incluso un cierto cambio del carácter que había tenido hasta entonces; de ser un mero delegado de las Cortes pasa a tener funciones administrativas propias de cierta importancia. En las últimas Cortes, 1.828-1.829, se confirmó la atribución a la Diputación de "la inspección y cuidado de todos los caminos de travesía del Reino con toda amplitud e independientemente del Patrimonial de V. M. y de toda otra Autoridad".

En uso de las atribuciones heredadas de la Diputación del Reino, la Diputación Foral[271] dictó la Ordenanza para la conservación y policía de las carreteras generales de Navarra de 1 de septiembre de 1.843. Esta ordenanza no se refería únicamente a

---

[268] El texto de estos proyectos puede consultarse en Víctor Manuel ARBELOA MURU, "Navarra ante los estatutos 1.916-1.932", Editorial Elsa, Pamplona, 1.978.
[269] LOPEZ GARRIDO, "El aparato...", página 25.
[270] Rodrigo RODRIGUEZ GARRAZA, "Tensiones de Navarra con la Administración central (1.778-1.808)", Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1.974, páginas 147 y siguientes.
[271] Según el artículo 10 de la Ley Paccionada de 1.841, la Diputación Provincial (pronto pasó a denominarse "Foral") tendría las mismas facultades que tenían anteriormente la Diputación del Reino y el Consejo Real "en cuanto a la administración de productos de los Propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia", fórmula en la que se interpretó se incluían los caminos.

construcción y reparación de las carreteras, sino que regulaba también todo lo referente al tránsito por ellas, que en aquella época afectaba, como es lógico, a caballerías, ganados y carruajes, estableciéndose sanciones para quien infringiera sus normas. Las sanciones debían imponerse por los alcaldes previa denuncia que podía hacer cualquier persona, pero se encomendaba especialmente "a los peones camineros y capataces, así como a todos los empleados de caminos que tienen la cualidad de guardas jurados para perseguir a los infractores" (artículo 37). El 20 de enero de 1.857 se aprueba una "Nueva Ordenanza" que apenas contiene variación respecto a la anterior, salvo aumentar la cuantía de las multas. Otra "Nueva Ordenanza" se aprobó el 25 de enero de 1.884, con disposiciones muy similares a las anteriores, y que establece la obligación de formular denuncia de las infracciones a "todos los dependientes de las autoridades judiciales y administrativas de los pueblos por donde atraviesa la carretera, los guardas de campo, la Guardia civil, y muy especialmente los peones camineros, capataces y demás funcionarios del ramo de caminos, quienes reúnen la cualidad de guardas jurados para perseguir a los infractores de la presente ordenanza" (artículo 52).

Con la llegada del siglo XX se produce una novedad importante que afecta al tránsito por las carreteras: aparece el automóvil.

Inicialmente, se consideró que las normas sobre circulación de vehículos automóviles no eran sino una parte de las ordenanzas de policía de carreteras, y que por tanto la Diputación era competente sobre esta nueva materia. La competencia de la Diputación Foral para vigilar y regular el tráfico no se hizo extensiva, en cambio, a la concesión de autorizaciones para conducir o circular. El "Reglamento para el servicio de coches automóviles por las carreteras" aprobado por Real Decreto de 17 de septiembre de 1.900 dispuso que fueran los Gobernadores Civiles los que otorgaran los permisos para conducir (art. 5) y de circular, éste segundo con informe del Ingeniero Jefe de Caminos (art. 6). Este reglamento se refería únicamente a las características de los vehículos y a los permisos necesarios para su conducción y circulación, pero no a normas propiamente de tráfico (su artículo 16 establecía que "con independencia de las prescripciones del presente reglamento, los automóviles, mientras circulen por las carreteras, estarán sujetos a las contenidas en el reglamento de policía y conservación de aquellas vías"), y se aplicó en Navarra al igual que en las demás provincias. Posteriormente, cuando por Orden del Ministro de Fomento de 24 de mayo de 1.907 se reiteró la obligación de solicitar el permiso de circulación de los Gobiernos Civiles para utilizar las carreteras estatales o provinciales (muchos coches circulaban únicamente con licencia municipal) y se estableció la obligatoriedad de colocar en los vehículos las placas de matrícula, conteniendo el indicativo de cada provincia, Navarra también siguió las normas estatales, y fue el Gobernador Civil quien ejerció las funciones descritas.

Mediante acuerdo de 10 de diciembre de 1.901 la Diputación Foral acuerda "hacer suyo" el reglamento de coches automóviles aprobado por el Gobierno central y publicado en el Boletín Oficial del 25 de Noviembre de ese año, y hacer una tirada de 600 ejemplares para que la Dirección de Caminos los distribuyera entre el personal encargado de velar por su cumplimiento. Es decir, se entendía que la facultad para regular la circulación de los nuevos vehículos seguía correspondiendo a la Diputación, pero ésta decidía adoptar para Navarra las mismas normas aprobadas por la Administración central.

Por Acuerdo de 22 de mayo de 1.917 la Diputación se hizo cargo, además de las carreteras generales que había mantenido hasta entonces, de los 168 kilómetros de carreteras locales que habían sido construidas y mantenidas hasta ese momento por los municipios, y puso su cuidado a cargo de su Dirección de Caminos.

El 16 de febrero de 1.921 la Diputación aprueba la última "Ordenanza de policía y conservación de las carreteras de Navarra", que viene a sustituir a la de 1.884, que había quedado obsoleta, entre otras cosas, por la aparición del automóvil. Esta ordenanza se aplicaría a todas las carreteras de Navarra, y según explica su mismo preámbulo, se ajustaba en líneas generales al Reglamento dictado por el Estado sobre la misma materia el 29 de octubre de 1.920, sin olvidar la legislación foral y las necesidades propias de la región (por Real Orden de 21 de junio de 1.923 se dispuso que el Reglamento estatal era de aplicación a Navarra y Vascongadas; la Diputación reclamó contra la misma, y aunque no se contestó a su protesta, no se llegó a aplicar el Reglamento estatal, sino que se mantuvo la Ordenanza de 1.921, que con alguna modificación sigue hoy vigente). Esta ordenanza contenía una regulación más extensa que las anteriores, y sobre todo más completa en cuanto a las normas de circulación de vehículos. Otra innovación importante era que se trasladó a la Dirección de Caminos la facultad, hasta entonces desempeñada por los alcaldes, de sancionar las infracciones. Las denuncias podían presentarse por cualquier persona, pero se establece la "obligación de formularlas los peones, camineros y capataces, la Guardia civil y además los agentes de la Autoridad municipal en las travesías".

Mediante el Acuerdo de 22 de agosto de 1.929, se declara aplicable en Navarra el Reglamento de circulación urbana e interurbana aprobado por Real Decreto de 17 de julio de 1.928, facultando a la Dirección de Caminos para continuar exigiendo las responsabilidades gubernativas por infracciones del mismo, extendiendo su procedimiento sancionador a las infracciones de la Ordenanza de 1.921.

En 1.934, al promulgarse el Código de la Circulación (el mismo que, con abundantes modificaciones, sigue hoy vigente), la Diputación Foral acordó con fecha de 23 de noviembre, y por las mismas razones expuestas en 1.929, declarar aplicable en Navarra el citado Código, con las mismas normas de adaptación (fundamentalmente, que las sanciones serían impuestas por el Director de Caminos), pero al mismo tiempo se dirigió al Gobierno, en lo cual coincidió con las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, para que se declarara expresamente que el Código no era de aplicación en Navarra (la redacción inicial del Código salvaba las competencias de la Generalidad de Cataluña, pero no las de las cuatro Diputaciones forales). El Gobierno atendió en un principio los razonamientos que se le exponían, y en Decreto de 2 de mayo de 1.935 declaró que el Código no era de aplicación en Navarra y Vascongadas; posteriormente, por Decreto de 2 de julio del mismo año derogó la anterior disposición, aunque "sin perjuicio" de que la Comisión Interministerial del Código recogiera las aspiraciones de las cuatro provincias. Efectivamente, mediante Decreto de 9 de Diciembre de 1.935 se modificó el artículo primero del Código, dejando a salvo las facultades propias tanto de la Generalidad como de las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra en las vías de su particular jurisdicción en la fecha de promulgación del Código de la Circulación (esa redacción se ha mantenido hasta hoy en el Código, incluso durante la época en que no existía la Generalidad de Cataluña). No quedaba claro si entre esas facultades se hallaba la de no aplicar el Código, pero, salvadas sus demás atribuciones,

Navarra no hizo cuestión de ello y siguió aplicándolo en virtud del Acuerdo de la Diputación de 23 de noviembre de 1.934.

Me interesa destacar, a los efectos de este estudio, que la Diputación Foral ejercía en esa época la vigilancia y regulación del tráfico en sus carreteras e imponía las sanciones por las infracciones al Código de Circulación; esas funciones se desempeñaban a través de la Dirección de Caminos y el personal de ésta (camineros, capataces, etc.). Es en base a estas funciones como surgirá el Cuerpo de Policías de Carreteras.

6.2. EL CUERPO DE POLICÍAS DE CARRETERAS (1.928-1.964).

6.2.1. Creación y desarrollo.

Mediante acuerdo de 30 de octubre de 1.928 la Diputación Foral creaba el Cuerpo de Policías de Carreteras, "con objeto de atender a la policía de las carreteras, vigilar la circulación e inspeccionar los impuestos provinciales, especialmente el de patentes, dentro de las mismas". Al cuerpo se le dio un carácter transitorio; se nombrarían cinco plazas iniciales de Policías de Carreteras por un plazo de tres años, sin carácter de empleados de plantilla, y pasado ese tiempo la Diputación, en vista del resultado del servicio, acordaría declararlo definitivo o suprimirlo.

Para el ingreso en el cuerpo se exigía ser español, de entre 25 y 40 años, con talla mínima de 1,65 metros y aptitud física para el cargo; debería demostrarse saber leer y escribir, las cuatro reglas y otros conocimientos elementales, además de las disposiciones sobre carreteras y circulación. El servicio se realizaría en motocicletas, por lo que también se exigía el correspondiente carnet de conductor (pronto este cuerpo sería conocido como el de "motoristas de la Diputación").

El personal nombrado debía quedar adscrito a la Dirección de Caminos y residiría en Pamplona. Es decir, lo que principalmente se pretendía era crear dentro de la Dirección de Caminos un cuerpo especializado para ejercer con más eficacia la función de vigilancia de la circulación que venía desempeñando este órgano. Es lógico pensar que el desarrollo del tráfico de automóviles había hecho insuficiente la vigilancia de los peones camineros, y se requería de personal motorizado[272].

La organización del cuerpo se realizó rápidamente; con fecha 14 de Noviembre se publicó la convocatoria en el Boletín Oficial de Navarra y se nombró el Tribunal que debía juzgar la oposición para las cinco plazas iniciales (compuesto por un Diputado, el Director de Caminos y un Ingeniero Agrónomo); el 26 de enero de 1.929 se resolvió el concurso para la adquisición de seis motocicletas[273], y el 14 de febrero del mismo año

[272] El Cuerpo de Policías de Carreteras, en sus caracteres generales, se asemejaba mucho al de Vigilantes de Caminos que se crearía por el Gobierno de la República en 1.935, aunque es difícil pensar que haya existido alguna influencia entre la creación de uno y otro cuerpo. Más bien puede suponerse que en ambos casos se tomaron como modelo otros países.

[273] En oposición a los criterios que se seguirían hoy, se decidió comprar seis motocicletas de cuatro marcas diferentes: dos Harley-Davidson de 750 cc., dos B.S.A. H.29, una Peugeot P105 y una F.N. M67B.

se procedió al nombramiento de los seis primeros Policías de Carreteras[274] (se decidió ampliar en una plaza más la plantilla inicial), que comenzaron a cumplir su servicio con una retribución de doce pesetas los días que salieran de Pamplona y de seis pesetas los restantes, más la parte que les correspondiera de las denuncias que formulasen. La tarea fundamental era la vigilancia del tráfico por las carreteras de Navarra y la denuncia a las infracciones de las normas de circulación y conservación de carreteras, así como la vigilancia de las patentes de vehículos (que suponían una buena fuente de ingresos para la Hacienda foral). A diferencia del resto del personal de caminos que hasta entonces había vigilado las carreteras, los Policías de Carreteras iban armados con una pistola.

El 22 de agosto del mismo año de 1.929 la diputación acordó encomendar a los Directores de Caminos y Hacienda el estudio y propuesta de un Reglamento para los Policías de Carreteras. Parece ser que ambos Directores no se aplicaron mucho en la tarea, pues el 15 de octubre la Diputación decidió recordarles el encargo y establecer un plazo de un mes para la propuesta, y el día 19 de Noviembre volvió a recordarlo manifestando su extrañeza ante el retraso y fijando como nuevo límite el día 30 de ese mes. El Reglamento fue aprobado finalmente el día 11 de Febrero de 1.930, aunque su texto no se publicó en el Boletín Oficial de la provincia ni quedó recogido en el libro de actas, por lo cual es hoy desconocido. Parece ser que más que un verdadero reglamento debía ser una instrucción señalando los deberes de los Policías de Carreteras. En los meses siguientes varios acuerdos modificaron alguno de sus preceptos: el de 25 de Noviembre de 1.930 establecía que los servicios diarios debían ser señalados por el Director de Caminos, y el de 18 de mayo de 1.931 daba una nueva redacción a la tabla de obligaciones; en éste último acuerdo se ordenaba que se entregara una copia de la modificación a cada Policía, por lo que hay que suponer que así se había hecho con el reglamento original; dado que no se publicó ni el reglamento ni sus modificaciones, hay que considerar que más que verdaderas normas que regularan al cuerpo fueron circulares internas de funcionamiento.

Había pasado apenas un año y medio de funcionamiento del cuerpo cuando se produjo su primera baja por el fallecimiento a consecuencia de un accidente con su vehículo del policía D. Pedro Mariñelarena. Ello motivó que con fecha 21 de octubre de 1.930 la Diputación acordara suscribir un seguro de vida para los miembros del cuerpo. La baja fue cubierta con uno de los aspirantes aprobados en la oposición, que según la costumbre de entonces mantenían una expectativa de nombramiento para tales casos.

El plazo de tres años que se había fijado como de funcionamiento provisional no se llegó a cumplir, ya que, a solicitud de los interesados, la Diputación nombró el día 6 de febrero de 1.931 empleados de nómina y plantilla a los seis Policías de Carreteras, con lo cual quedó consolidado el cuerpo.

El 12 de agosto de ese año el Diputado Sr. García Larrache presentó una moción ante el pleno de la Corporación foral en la que expresaba que era "opinión bastante extendida entre los habitantes de Navarra, y de la cual participa el firmante, la de que el Cuerpo de vigilantes motoristas de carreteras llena tan solo una función que pudiéramos llamar simplista, sin compensación, acaso, del esfuerzo económico que su mantenimiento supone"; el citado diputado entendía que organizada de otra manera la Policía de Carreteras podía cumplir "servicios valiosísimos" a Navarra, no sólo en

[274] Fueron los siguientes: Juan Antonio Zulaica Vidaurreta, Joaquín Ruiz Lobera, Aurelio Gordo Eguaras, Pedro Mariñelarena Belza, Pascasio Ibiricu Galar y Gregorio López Buñuel.

cuestión de circulación y vigilancia fiscal, sino en otras materias. Pero para ello era imprescindible dotar al Cuerpo de "un régimen de coordinación y disciplina de que hoy carece". Como solución, planteaba la creación del puesto de Jefe, y proponía para ese cargo a D. Cristino Itúrbide Amézqueta (que no pertenecía al cuerpo). La moción se aceptó y así quedó nombrado el primer Jefe del Cuerpo, el cual fue dotado, por acuerdo de 5 de noviembre del mismo año, de un automóvil (con lo cual la Policía de Carreteras ya no era exclusivamente de motoristas).

De las circunstancias que rodearon el nombramiento del Jefe parece deducirse que los primeros meses de funcionamiento del Cuerpo daban una imagen de improvisación y mala organización; ahora bien, en ningún momento se planteó su desaparición, pese al carácter experimental de su establecimiento, por lo que se deduce que se apreciaba como necesario y útil. Aunque la Policía de Carreteras siguió formando parte de la Dirección de Caminos, la existencia de su Jefe hizo que la Diputación fuera adquiriendo la costumbre de dirigirse directamente a éste en todas las cuestiones relativas al cuerpo, lo cual sin duda tendría el efecto de darle cierta autonomía.

A pesar de contar con un Jefe el funcionamiento del cuerpo no dio los buenos resultados que esperaba la Diputación; mediante acuerdo de 26 de enero de 1.933 ordenó que se realizara por el Secretario y el Jefe de Impuestos una inspección sobre el rendimiento de los Policías de Carreteras. Como resultado de esta inspección se siguió un expediente disciplinario frente al policía D. Joaquín Ruiz Lobera, el cual se había puesto de acuerdo con algunos transportistas de pescado para advertirles de los días y horas en que sufrirían inspección por la Policía de Carreteras, consiguiendo de ese modo defraudar determinados impuestos. Como resultado del expediente, con fecha 16 de junio de 1.933 la Diputación acordó destituir de su puesto al citado policía, con lo cual el cuerpo quedó con un miembro menos. La plantilla permaneció así disminuida hasta que el 10 de marzo de 1.934 se nombrara para cubrir la plaza vacante a uno de los aspirantes en expectativa de destino que tenía derecho a reserva de vacantes desde 1.929.

La Diputación, con fecha 10 de junio de 1.933 acordó exigir a los Policías de Carreteras que en su recorrido diario recogieran las firmas de los camineros y capataces de los lugares que recorrían en un formulario que llevarían consigo; asimismo ordenaba a su Jefe que diera cuenta periódica de las faltas cometidas por sus subordinados, así como de las denuncias que formulasen. Desde algún tiempo antes se había adoptado la costumbre de examinar semanalmente en la sesión plenaria el parte de servicios que elevaba el Jefe de los Policías de Carreteras. Todas estas medidas hacen suponer que la corporación desconfiaba sumamente del rendimiento y eficacia del cuerpo.

El 11 de enero de 1.934 la Diputación hace constar en acuerdo que, tras estudiar los partes del servicio durante un año, tiene la "impresión desagradable de que este servicio no funciona con la regularidad necesaria y que su actuación y eficacia deja mucho que desear". Se queja la corporación de negligencia en la confección de los partes y en la insuficiencia de los datos reflejados, que, según el acuerdo, impiden conocer los servicios prestados. Por ello, ordena que el Jefe se abstenga de salir, y se ocupe únicamente de organizar y coordinar las labores del cuerpo, poniéndose de acuerdo con el Director de Caminos y los Jefes de Impuestos directos e indirectos para atender debidamente los servicios necesarios; asimismo daba diversas indicaciones a los

Policías de Carreteras para que observaran más estrictamente sus obligaciones. Este acuerdo mereció un escrito del Jefe Itúrbide, examinado por la Diputación el día 24 de febrero siguiente, en el cual se quejaba de no haber sido oído previamente, y de que algunas de las deficiencias señaladas no se debían a culpa de los Policías de Carreteras. La Diputación acordó manifestar que ya tendría oportunidad de ser oído en su debido momento.

El descontento de la Diputación parece tener fundamento, ya que el día 17 de febrero abrió un expediente disciplinario al Policía D. Pedro Beramendi, motivado por la apropiación de cierta cantidad de dinero correspondiente a impuestos percibidos en los portazgos, y de la cual se había hecho cargo sin entregarla en el Negociado correspondiente. Como resultado del expediente, con fecha 20 de abril del mismo año de 1.934 se adoptó el acuerdo de destituirlo de su cargo, ya que se había probado la apropiación de fondos provinciales hasta la suma de 2.969,11 pesetas. No puede decirse que fuera muy afortunado el nacimiento del Cuerpo de Policías de Carreteras, ya que a los cinco años de iniciar su vida dos de sus seis componentes iniciales habían sido destituidos por conducta deshonesta[275].

El 15 de junio de 1.934 la corporación decidió solicitar a la Dirección de Caminos un estudio de reforma del reglamento del Cuerpo de Policías de Carreteras, "a base de que vuelva a depender de la misma Dirección". Por las razones que fueran, tal estudio no se llegó a realizar; en cambio, el 31 de agosto siguiente la Diputación acordó crear otras tres plazas de policías, que se proveerían más adelante según se decidiera. La provisión de estas nuevas plazas resultó conflictiva; en vez de convocarse oposición, como había sucedido al crearse el cuerpo, el día 14 de septiembre se procedió a cubrirlas por un procedimiento que resultaba, cuando menos, curioso: los diputados presentes votaron por diversos candidatos, y los que mayor número de votos obtuvieron fueron nombrados Policías de Carreteras. De los siete miembros de la corporación solamente se hallaban presentes cuatro; el diputado Sr. San Juan propuso posponer el asunto hasta una reunión posterior con más asistencia, pero se rechazó su propuesta.

En la siguiente sesión, el 21 de septiembre, el diputado Sr. Frauca protestó por el modo de haberse realizado los nombramientos, alegando que el procedimiento no reunía las mínimas garantías y se oponía a las normas establecidas para el ingreso de los empleados de la Diputación Foral, que debía realizarse tras oposición o concurso-oposición. Su propuesta de anular el acuerdo anterior fue rechazada, ante lo que expresó su intención de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa (no consta que así lo hiciera).

La nunca finalizada reforma del Cuerpo de Policías de Carreteras fue abordada nuevamente el 27 de septiembre de 1.935, cuando la Diputación acordó crear el cargo de "Inspector Jefe del Personal de Policía de Carreteras y Recaudadores de Portazgos provinciales"[276], que se proveería mediante concurso entre oficiales de la Guardia Civil.

---

[275] Esta ha sido una constante en toda la vida del Cuerpo de Policía de Carreteras: los frecuentes expedientes disciplinarios a algunos de sus miembros. Posiblemente haya sido el Cuerpo de funcionarios de la Diputación que más expedientes haya acumulado, al menos en relación a su dimensión. La causa de la falta de disciplina ha podido estar en una mala organización y dirección del cuerpo.

[276] En posteriores ocasiones la Diputación acostumbró a denominar el cargo como de "Inspector Jefe de Policías de Carreteras y Recaudadores de Arbitrios".

Asimismo decidió que, una vez provisto el cargo, se redactaría el correspondiente reglamento.

El concurso convocado fue resuelto el siguiente día 11 de octubre, siendo nombrado como Inspector Jefe del personal de Policías de Carreteras y Recaudadores de Portazgos provinciales el Teniente de la Guardia Civil D. Anecto Tello Monterde. El Jefe del Cuerpo de Policías de Carreteras, Cristino Itúrbide, continuó desempeñando su cargo, aunque sometido a la autoridad del Inspector Jefe Tello.

Los Recaudadores de Arbitrios que quedaban unidos ahora a los Policías de Carreteras constituían un cuerpo mucho más numeroso (alrededor de cuarenta miembros, frente a los ocho policías) que desempeñaban sus funciones repartidos por diversos portazgos que se distribuían en las carreteras de entrada y salida de Navarra; su misión principal era la recaudación del arbitrio sobre consumo, que gravaba a las mercancías que eran introducidas por los portazgos. Ambos cuerpos coincidían hasta cierto punto en sus funciones, pues las mercancías que llegaban a los portazgos lo hacían en gran parte por carretera. Con todo, el sometimiento a un mando común no significó en absoluto la fusión de los dos cuerpos, que siguieron funcionando de modo separado.

En la misma fecha que se nombraba al nuevo Inspector Jefe, la Diputación aprobaba unas circulares a todos sus empleados que portaban armas (celadores y subceladores de montes, guardas de caza y pesca, etc., además de los Policías de Carreteras) en las cuales les recordaba las disposiciones del Decreto de 16 de septiembre de 1.935, en virtud de las cuales se hallaban obligados a cooperar en el mantenimiento del orden público, como Agentes Auxiliares del mismo[277]. Debe de tenerse en cuenta que se trataba de una época de gran agitación social y política, que meses más tarde desembocaría en la guerra civil. En marzo de 1.936 el Palacio provincial fue asaltado por un grupo izquierdista que cometió diversos destrozos; parece ser que en las semanas siguientes el Cuerpo de Policía de Carreteras colaboró en la vigilancia de dicho Palacio (aunque no era función habitual suya).

El comienzo de la guerra, en julio de 1.936, no interrumpió el servicio de los Policías de Carreteras, aunque el desarrollo de la contienda pronto haría sentir sus consecuencias. Por de pronto, el 4 de agosto la Diputación cesó a tres Policías de Carreteras, entre ellos al Jefe Itúrbide, "cuya significada actuación política en partidos extremistas está en abierta oposición con el movimiento nacional, al que oficialmente se ha adherido esta Diputación", según expresaba el acuerdo[278]. Este cese, acompañado por el de otros cinco empleados, fue el primero que se realizó por motivos políticos; posteriormente, el 12 de marzo de 1.937, la Diputación realizaría una depuración mucho más amplia, tras haber realizado una investigación de todo su personal. Por otro lado, uno de los policías restantes partió como voluntario con las tropas navarras que se dirigieron hacia Guipúzcoa (no se reincorporaría al servicio hasta mayo de 1.939), por

[277] Ya en el Reglamento de la Policía Gubernativa de 1.930 se confería el carácter de auxiliares del orden público a los agentes dependientes de Ayuntamientos y Diputaciones. Este Reglamento permaneció derogado durante los años de la II República.

[278] Doce años más tarde Cristino Itúrbide solicitó de la Diputación Foral su reincorporación, la cual le fue denegada por acuerdo de 19 de junio de 1.948; un año más tarde reiteró la petición y de nuevo, por acuerdo de 9 de septiembre de 1.949, se le denegó, aunque se decidió reintegrarle las cantidades que se habían descontado de sus haberes a efectos de derechos pasivos.

lo que la plantilla quedó reducida de hecho a cinco policías, más el Inspector Jefe. La escasez general de empleados que se produjo en todas las dependencias de la Diputación, motivada por la depuración política de unos y la movilización de otros, llevó a que durante la guerra uno de los policías fuera empleado como chófer de la corporación, y que otros dos fueran cedidos provisionalmente a la Agencia Ejecutiva.

En los primeros meses de la guerra los Policías de Carreteras coincidieron en la vigilancia de las vías con motoristas militares (que, lógicamente, perseguían otros fines). En 1.937 éstos fueron retirados, ante lo que la Diputación, en acuerdo de 13 de agosto, acordó darse por enterada y manifestar su satisfacción, de lo que se deduce que no había visto con muy buenos ojos su actuación.

Parece ser que, aunque con la plantilla efectiva sensiblemente mermada, es hacia el final de la guerra cuando el funcionamiento del Cuerpo de Policías de Carreteras se normaliza. Desde mayo de 1.939 desaparece la costumbre de que la Diputación examinase en todas sus sesiones el parte de servicio semanal del cuerpo (lo que no hacía con ninguno de los demás órganos dependientes de ella). El 27 de enero de 1.940, al mismo tiempo que se aprobaban los presupuestos de ese año, la Diputación decidía reducir la plantilla del cuerpo a su Jefe y cuatro policías, considerando que era suficiente para cumplir eficazmente sus funciones, y que los policías destinados provisionalmente a la Agencia Ejecutiva fueran destinados a ésta causando baja en el cuerpo.

Tras la guerra, una actividad a la que tuvieron que prestar especial atención los Policías de Carreteras fue a la vigilancia del tráfico de artículos de consumo de primera necesidad, que durante toda la postguerra se hallaban racionados. Con fecha 9 de enero de 1.940 la Diputación ordenaba al Inspector Jefe que se mantuviera en contacto con el Jefe de la Guardia Civil para atender dicha tarea.

La plantilla de Policías de Carreteras no se mantuvo mucho tiempo reducida a cuatro miembros, ya que el 19 de diciembre de 1.940 la Diputación acordaba integrar en ella a los dos vigilantes motoristas de transportes que hasta entonces figuraban en el Cuerpo de Capataces de Caminos. Lógicamente, esta integración llevaba aparejado que el cuerpo debía atender las funciones que desempeñaban esos nuevos miembros anteriormente, y que se referían a la vigilancia de los transportes, tanto de mercancías como de viajeros. Si ya antes la Policía de Carreteras realizaba cierto control sobre ellos, era desde el punto de vista de regulación del tráfico y de las normas fiscales; a partir de entonces debía también contemplar la inspección de la específica reglamentación de transportes. Parte de esta función se realizaba en una oficina en la Estación de Autobuses de Pamplona, que pasó a depender del Cuerpo de Policías de Carreteras.

6.2.2. El Cuerpo de Policías de Carreteras y Recaudadores de Arbitrios.

Con fecha 24 de enero de 1.941, con considerable retraso respecto de lo previsto en 1.935, la Diputación Foral aprobaba el Reglamento del "Cuerpo de Policías de Carreteras y Recaudadores de Arbitrios". La unión de los dos cuerpos en uno no se llevó nunca a efecto de una forma completa, ya que el cuerpo se dividió en dos Secciones, una de Policías y otra de Recaudación, que tendieron a seguir funcionando autónomamente.

Pero entrando a examinar el Reglamento de 1.941, debe indicarse en primer lugar que se trata de una especie de (mala) adaptación del Reglamento para el servicio de la Guardia Civil, al menos en su primer capítulo, lleno de fórmulas tan altisonantes como jurídicamente ineficaces (por ejemplo, el texto de su artículo cuarto es el siguiente: "El carácter, compostura, aseo, buenos modales y honradez, revelan directamente el grado de moralidad de la persona").

Las funciones que se señalan en el Reglamento son muy escuetas: a los Policías de Carreteras compete principalmente "la vigilancia del tráfico rodado en las carreteras de Navarra y la de la introducción y circulación de géneros en la provincia", y a los Recaudadores de Arbitrios "intervenir en la cobranza de los impuestos sobre la introducción de géneros en Navarra y practicar cuantas operaciones se realicen con los mismos". En las disposiciones que se contienen relativas a los servicios específicos que se han de desempeñar se pone especial acento en la comprobación de las patentes de los vehículos, la vigilancia del tráfico y los géneros de consumo, y la recaudación de los correspondientes arbitrios, sobre todo en los portazgos.

El cuerpo se hallaba bajo el mando directo del Inspector Jefe, y "depende exclusivamente de la Excma. Diputación Foral y Provincial de Navarra, tanto en lo que se refiere a su naturaleza, nombramiento de personal, haberes, armamento y vestuario, como en la finalidad esencial para la que ha sido creado".

El Reglamento se completaba con un catálogo de obligaciones de los miembros del Cuerpo, y otro de faltas disciplinarias y sus sanciones. Apenas contiene normas de régimen del personal, remitiéndose en una disposición adicional a las normas generales vigentes para los funcionarios de la Diputación. A pesar del origen de la primera parte del Reglamento (el de la Guardia Civil) no se establecía un régimen de tipo militar, sino claramente civil, similar al de otros funcionarios de la Diputación.

Pese a que el Reglamento de 1.941 contenía desde el mismo momento de su aprobación una regulación escasa, ha permanecido vigente, con algunas modificaciones, hasta 1.988.

Poco después de aprobarse el reglamento, el 31 de enero de 1.941, la Diputación, a propuesta del Inspector Jefe, aprobaba el uniforme que debían llevar los miembros del cuerpo. Este uniforme se componía, para los policías, de un traje "de color kaki", con guerrera abierta y corbata; en las solapas debía llevar las iniciales "P.C.", y sobre el bolsillo izquierdo una placa plateada con la leyenda "Diputación Foral de Navarra.- Cuerpo de Policía de Carretera y Arbitrios"; llevaba, además, botas y polainas de cuero de color avellana, una gorra del mismo color que el traje para el servicio en moto (en la práctica se utilizó gorra de cuero negro), y boina roja para los demás casos. En los días de lluvia y en invierno se llevaría el traje de cuero negro que se había utilizado hasta entonces. Los Recaudadores y el Inspector Jefe llevaban un uniforme similar al descrito, variando los distintivos y accesorios.

El uniforme caqui se utilizó muy pocos años; hacia 1.945 se sustituyó por otro de color gris, similar al de la Policía Armada y de Tráfico, aunque conservando como signo distintivo la boina roja (que llevaban también otros empleados de la Diputación).

Este cambio de uniforme se llevó a cabo sin que mediara un acuerdo expreso de la corporación.

En la misma fecha que se regulaba el uniforme la Diputación acordaba convocar dos plazas más de Policías de Carreteras y otras dos plazas en expectativa de destino, que se proveerían por concurso-oposición. Tras las correspondientes pruebas, mediante acuerdo de 7 de mayo de 1.941 se procedió al nombramiento de los dos nuevos policías, así como de otros cinco aspirantes aprobados que quedaban en expectativa de destino. Todos ellos acabarían integrándose en el cuerpo, uno al año siguiente para cubrir una excedencia, y los demás cuando el 5 de febrero de 1.943 se crearon cuatro plazas más, con lo cual el cuerpo alcanzaba los doce miembros, además del Inspector Jefe.

Por acuerdo de 23 de enero de 1.942 fue reintegrado al cuerpo D. Juan Antonio Zulaica, que venía actuando como chófer de la corporación, al tiempo que se le nombraba "Ayudante de la Jefatura é Inspector de los Impuestos propios del servicio"[279]. De este modo se constituía un segundo puesto de mando, aunque dedicado especialmente a las cuestiones de inspección fiscal. Tal medida no resultó afortunada, pues no se estableció la delimitación de atribuciones entre el Inspector Jefe y el Ayudante y no se produjo un buen entendimiento entre ambos, repercutiendo negativamente en el servicio.

A principios de 1.942 comenzó a prestar servicios de vigilancia en las carreteras de Navarra la Policía Armada y de Tráfico, que había sido creada el año anterior sobre la base de los anteriores Cuerpos de Seguridad, Guardias de Asalto y Vigilantes de Caminos[280]. La Diputación no tomó una postura de inmediato al respecto. Mediante acuerdo de 27 de marzo ordenaba que las denuncias por infracción al Código de la Circulación que había comenzado a enviar la Policía Armada y de Tráfico pasaran a la Dirección de Caminos; posteriormente el Inspector Jefe se dirigió por escrito a la corporación para protestar por el hecho de que ese cuerpo denunciara las infracciones, aún sabiendo que la Diputación tenía personal propio dedicado a ello. La Diputación, en acuerdo de 26 de agosto de 1.942 se limitó a darse por enterada del escrito, por lo que parece que no tenía interés en provocar un conflicto con el Gobierno; es de suponer que la Diputación tendría en cuenta que lo principal, la competencia para imponer las sanciones, no le era discutido. Con todo, la Policía Armada y de Tráfico debió adoptar más adelante una actitud menos respetuosa con las atribuciones de la Diputación Foral, ya que tres años más tarde el Vicepresidente se dirigió al Teniente Coronel de aquélla denunciado la actuación de sus motoristas; el Teniente Coronel contestó expresando su respeto a las facultades de la Diputación, la cual, en acuerdo de 27 de abril de 1.945 se dio por enterada de la respuesta y decidió enviar copia de las diferentes disposiciones en que se basaban sus competencias, lo que mereció una nueva carta del Teniente Coronel de la Policía Armada ratificando su respeto.

---

[279] En ocasiones posteriores la Diputación le daba al cargo la denominación de "Inspector de Transportes" o "Inspector de Impuestos al Transporte". Por acuerdo de 15 de octubre de 1.947 se suprimió el puesto, al tiempo que se creaba el de "Inspector del Cuerpo de Policía y Recaudación", para el que se nombraba al mismo Antonio Zulaica.

[280] La Policía Armada y de Tráfico asumió las funciones para las que habían sido creados los Vigilantes de Caminos, y que coincidían con las de la Policía de Carreteras. Los Vigilantes de Caminos nunca fueron establecidos en Navarra.

Por acuerdo de 26 de agosto de 1.942 la Diputación reorganizó su Dirección de Hacienda, disponiendo que "estarán afectos y dependientes de la misma Dirección el Cuerpo de Policía y Recaudación y la Agencia Ejecutiva". Más adelante (el acuerdo no estaba articulado) establecía lo siguiente:

> "Cuerpo de Policía y Recaudación.- Este Cuerpo dependerá de la 'Dirección de Hacienda' solamente en cuanto concierne a sus funciones de orden fiscal, que serán las que a continuación se indican:
>
> Sección de Policía.- Inspeccionará conforme a las atribuciones que le señalan los respectivos Reglamentos: El Impuesto de Patentes de Circulación en sus dos ramas (Vehículos de tracción mecánica, y de tracción animal, caballerías y bicicletas). El de Transporte de viajeros y mercancías. El tránsito por la provincia de los géneros gravados por los Arbitrios provinciales, así como su recaudación en Portazgos.
>
> Sección de Recaudación.- Le competerá la recaudación de los Arbitrios correspondientes a los artículos gravados, interviniendo además en la administración e inspección de los Impuestos de Patentes de Circulación y de Transportes, en la medida que los Reglamentos determinen o la Dirección ordene. La Dirección, cuando las circunstancias lo aconsejen podrá recabar la colaboración del Cuerpo para la mejor administración de determinados tributos no mencionados anteriormente".

Hasta 1.943 los Policías de Carreteras, a diferencia de los Recaudadores, que se hallaban distribuidos por los diversos portazgos, se hallaban todos destinados en Pamplona, desde donde se desplazaban a las diversas zonas de Navarra. Por acuerdo de 8 de enero de ese año la Diputación decidió destinar en Estella y Tudela a los policías que había desplazado provisionalmente a esas localidades (lo cual llevaba aparejado que no tendría que pagarles dieta de salida todos los días).

Con fecha 18 de diciembre de 1.944 la Diputación decidió crear cuatro plazas más del Cuerpo de Policías de Carreteras y Recaudadores de Arbitrios, disponiendo que "formarán en adelante un solo cuerpo unificado para que el personal que lo integre pueda ser destinado a funciones de una u otra clase, según las conveniencias del servicio". Esta nueva unificación de lo que se hallaba unificado desde 1.941 revela que se mantenía la separación real entre los dos cuerpos; la nueva "unificación" tampoco resultó efectiva, salvo para establecer la movilidad de destino de una a otra sección (que se veía con malestar dentro del propio cuerpo). Como consecuencia del acuerdo citado, el 17 de mayo de 1.945 la Diputación aprobó la convocatoria de seis plazas efectivas y otras seis plazas en expectativa de destino, "lo mismo para realizar servicios como Policías de Carreteras que para ejercer funciones de Recaudadores de Arbitrios Provinciales". Tras las correspondientes pruebas, el 24 de julio siguiente la Diputación decidió ampliar las plazas y nombrar siete nuevos miembros del cuerpo y otros siete en expectativa de destino. De ellos, dos fueron nombrados como Policías de Carreteras, y el resto como recaudadores. De esta manera, la sección de Policías de Carreteras llegaba a los catorce miembros, y en esa cifra de componentes, más o menos, se estabilizaría en los años siguientes.

En los años inmediatamente siguientes las labores de los Policías de Carreteras se vieron afectadas por el progresivo incremento de la circulación de automóviles, lo cual motivó que la Diputación Foral, en acuerdo de 14 de julio de 1.950, "a la vista del aumento del número de vehículos que circulan por las carreteras de Navarra", ordenara al Inspector Jefe el inmediato inicio de "una campaña intensa de vigilancia en las

carreteras del territorio navarro", con el fin de exigir el cumplimiento de las disposiciones del Código de la Circulación. A partir de esa época, pues, se tuvo que prestar mayor atención a la vigilancia general del tráfico y a denunciar las infracciones al Código, aunque las funciones del Cuerpo de Policía de Carreteras fueron siempre muy variadas[281].

En acuerdo de 11 de diciembre de 1.951, la Diputación Foral decidió "que los miembros del Cuerpo de Policía y Recaudación que efectúan el servicio con motos queden segregados de dicho Cuerpo y, formando una unidad, dependan de la Dirección de Caminos, a cuyo efecto se señalarán, en su día, las normas correspondientes"; es decir, se disponía la separación de los Policías de Carreteras y de los Recaudadores. Las "normas correspondientes" se dictaron mediante otro acuerdo de 7 de junio de 1.952, en el cual se reconocía que "la práctica ha puesto de manifiesto que las dos Secciones, 'Policía' y 'Recaudación', de dicho Cuerpo fusionado, son independientes y heterogéneas de hecho y sin la necesaria unidad"; se hacía referencia también a "la exigencia de las distintas condiciones y aptitudes que ha de reunir el personal en el desempeño de las funciones propias del servicio de Policía y del de Recaudación de Arbitrios" (no se hacía referencia expresa, en cambio, al descontento de los funcionarios de ambas secciones cuando tenían que suplir las tareas no propias de cada una de ellas). Las disposiciones concretas en cuanto a la reorganización del Cuerpo eran las siguientes:

a) Las dos secciones del Cuerpo de Policía y Recaudación quedaban separadas y constituidas en dos cuerpos independientes: uno de "Policía de Carreteras" y el otro de "Recaudadores de Arbitrios Provinciales".

b) El Cuerpo de Policía de Carreteras dependería de la Dirección de Caminos y el de Recaudadores de la Dirección de Hacienda.

c) El Cuerpo de Policía de Carreteras quedaba integrado por trece miembros.

d) El Inspector Jefe, Anecto Tello, seguiría desempeñando su cargo, dependiendo de la Dirección de Caminos para lo que afectara al Cuerpo de Policía de Carreteras y de la Dirección de Hacienda en lo relativo al Cuerpo de Recaudadores.

e) El Inspector Antonio Zulaica se adscribía a la Dirección de Hacienda.

f) Las Direcciones de Caminos y de Hacienda debían adoptar conjuntamente las disposiciones necesarias para los casos en que los dos cuerpos creados "tengan que realizar cometidos que no sean de los propios que les competa", lo cual indicaba que la propia Diputación no tenía idea muy clara sobre las funciones de cada cuerpo, las cuales no eran definidas en el acuerdo.

---

[281] Entre las diversas misiones cumplidas por orden de la Diputación pueden señalarse, como más llamativas, las que siguen. Durante épocas de restricción de gasolina, en los años cuarenta, los Policías de Carreteras acompañaban a veces a los Diputados para que estos no fueran detenidos por la Guardia Civil por viajar en días prohibidos para la circulación (entre las excepciones a la prohibición se hallaban los servicios policiales). En varias ocasiones, durante los años cincuenta, los Policías de Carreteras fueron enviados a San Sebastián para remitir desde allí telegramas al Gobierno, eludiendo la censura del Gobernador Civil de Navarra, que no permitía la menor protesta o reivindicación a la Diputación.

El mismo año de 1.952 fue para el restablecido Cuerpo de Policía de Carreteras bastante trágico, ya que murieron en sendos accidentes dos de sus miembros[282]. Estas bajas se cubrieron con una nueva promoción de tres Policías de Carreteras que, tras la oportuna oposición, ingresó en marzo del año siguiente (quedaron otros tantos en expectativa de destino); así, en 1.953 el cuerpo contaba con catorce miembros.

En la fecha en que se cumplían 25 años desde la creación del cuerpo se produjo una nueva reforma, exigida, esta vez, por el mismo transcurso del tiempo. Algunos de los Policías de Carreteras estaban llegando a la edad en que el servicio en motocicleta se hacía excesivamente penoso; en abril de 1.953 la Diputación tuvo que conceder una "situación especial" a uno de ellos a causa de sus condiciones de salud, permitiéndole prestar sus servicios sin motocicleta. Varios de los miembros del cuerpo se dirigieron por escrito a la corporación solicitando que se regulara convenientemente la situación de quienes, por su edad u otras circunstancias, no pudieran prestar servicio con su vehículo. Por acuerdo de 22 de enero de 1.954, la Diputación decidió pedir a la Dirección de Caminos un estudio de reorganización del Cuerpo atendiendo el aspecto citado. Tal reorganización fue aprobada por acuerdo de 9 de abril de 1.954, disponiendo que el cuerpo se dividiría en dos grupos: el primero de ellos se compondría de diez policías que prestarían el servicio de vigilancia en las carreteras, y el segundo, denominado "Cuerpo Auxiliar", y compuesto inicialmente de cinco policías (los de mayor edad), vigilaría la Estación de Autobuses de Pamplona y realizaría la tramitación de denuncias. El número de 15 miembros del cuerpo fue completado en mayo de 1.954 con el nombramiento de un aspirante que se hallaba en expectativa de plaza. Asimismo se disponía que la edad máxima para el ingreso en el cuerpo era la de 25 años; los policías prestarían servicio como motociclistas hasta los 45 años, pasando entonces, si lo solicitaban, al Cuerpo Auxiliar.

El día 19 de marzo de 1.955 fallecía el Inspector Jefe D. Anecto Tello, tras desempeñar el cargo durante veinte años. Mediante acuerdo de 30 de marzo siguiente la Diputación nombró como "Jefe del Cuerpo de Policía y Recaudación" (la corporación olvidaba que tal cuerpo había sido segregado en dos, aunque con mando común) a D. Emiliano Oroz Muzquiz, al tiempo que amortizaba la plaza de Policía de Carreteras que éste venía ocupando. El nuevo Jefe había sido en un principio recaudador de arbitrios, y tras la separación de las dos secciones quedó encuadrado en el Cuerpo de Policía de Carreteras; en 1.954 había sido adscrito al Cuerpo Auxiliar.

Una nueva reorganización del Cuerpo tuvo lugar mediante el acuerdo tomado por la Diputación Foral el 5 de diciembre de 1.958, el cual aprobaba el "proyecto de bases para la mejora del servicio de Policías de Carreteras" propuesto por la Dirección de Caminos; entre otros motivos se aludía al "incremento considerable del tráfico por las carreteras, que aconseja, para una debida vigilancia de las infracciones que se cometan, una mayor dotación en personal y elementos materiales" y "una diferente organización del servicio"[283]. Este acuerdo, que contenía una profusa mezcla de disposiciones relativas a plantilla, vehículos, régimen disciplinario, retribuciones, etc.,

[282] Fueron concretamente D. Juan Martínez Illaraz y D. Antonio Ilarregui Iriberri.

[283] El ininterrumpido incremento de la circulación de vehículos se puede deducir de los siguientes datos (tomados de "Historia del automóvil en Navarra", de Gonzalo GARCIA, editado por SEAT, Pamplona, 1.986, página 26): en 1.925 existían poco más de mil vehículos matriculados en Navarra (la matriculación se inició en 1.907); en 1.956 eran diez mil, y en 1.961 veinte mil. En 1.965, sólo cuatro años después, eran ya cuarenta mil.

introducía algunas modificaciones en el Reglamento de 1.941 y disposiciones posteriores. En lo fundamental, venía a establecer lo siguiente:

a) La plantilla se fijaba en 17 miembros (además del Jefe), distribuidos de la siguiente forma: a') Once Policías motoristas, que ejercerían la vigilancia en carretera. b') Dos Policías conductores de automóviles (por aquella época conducían dos SEAT 600). c') Dos Policías del Cuerpo auxiliar para trabajos de oficina. d') Dos Policías para vigilancia de la Estación de Autobuses de Pamplona.

b) Las vacantes destinadas al servicio activo en motocicleta se cubrirían por oposición, y las demás por pase al Cuerpo Auxiliar una vez cumplidos 45 años o por otras circunstancias.

c) El Director de Caminos pasaba a ostentar la facultad de imponer sanciones por faltas leves de respeto, negligencia y disciplina (las demás seguían siendo competencia de la Diputación), con lo cual se acrecentaba la dependencia del Cuerpo de Policía de Carreteras de la Dirección de Caminos, que durante la mayor parte del tiempo de existencia del primero había sido más teórica que real.

Como consecuencia de esta nueva reorganización, mediante acuerdo de 23 de enero de 1.959 se aprobó la convocatoria de las tres plazas vacantes recién creadas, las cuales quedaron cubiertas el 30 de mayo siguiente. La plantilla quedó, pues, establecida en 17 plazas (además del Jefe). Tal plantilla se conservaría hasta agosto de 1.961, en que fue expulsado uno de los miembros del Cuerpo a consecuencia de un expediente disciplinario. Esa fue la última variación sufrida en la plantilla antes de que el Cuerpo de Policía de Carreteras sufriera una profunda reestructuración que incluiría el cambio de nombre.

6.2.3. El proyecto del "Cuerpo de Guardias Forales".

En 1.944 se elaboró un "Proyecto de Reglamento del Cuerpo de Guardias Forales" por el Comandante de Ingenieros D. Emilio de Urarte y el Diputado D. Amadeo Marco, que se publicó por la Imprenta de la Diputación Foral en 1.949, pero que no llegó a llevarse a la práctica.

Este proyecto definía al Cuerpo de Guardias Forales como "Cuerpo Armado que la Laureada provincia de Navarra crea y pone al servicio de España". No se le daba carácter enteramente militar, pero todo el proyecto de Reglamento estaba muy influido por los de la Guardia Civil y se llegaba a establecer la aplicación del Código de Justicia Militar en algunos casos. La dependencia era de la Diputación, salvo que el Gobernador Civil la requiriese para funciones de orden público. El Cuerpo debía formarse con base al personal de la Policía de Carreteras y Recaudadores de Arbitrios y del Cuerpo de Monteros, y las funciones que se le encomendaban eran prácticamente las mismas que las de estos Cuerpos, añadiendo funciones generales de ayuda en casos de accidentes o calamidades y la persecución de malhechores y mantenimiento del orden público.

El Cuerpo debía distribuirse por todo el territorio foral en diversos puestos, y se compondría de dos compañías de tres secciones cada una, en total trescientos treinta y cinco miembros (un jefe, dos capitanes, siete subalternos, tres brigadas, siete sargentos, catorce cabos primeros, veintitrés cabos segundos, veintiún guardias primeros,

doscientos veinte guardias, ocho cornetas, cuatro tambores, un conductor y veinticuatro motoristas). Se regulaban en el proyecto con gran detalle el armamento y los uniformes.

Los gastos que originara este Cuerpo debían sufragarse entre la Diputación y los Ayuntamientos.

Dado lo ambicioso de este proyecto, no resulta extraño que no progresara. Resulta aventurado pensar que en esa época Navarra pudiera mantener un cuerpo armado de más de trescientos miembros.

6.3. LA POLICÍA FORAL (1.964-1.982).

6.3.1. La cuestión del tráfico.

Como ya ha quedado dicho en un apartado anterior, la vigilancia y ordenación del tráfico era competencia de la Diputación Foral de Navarra desde su creación en 1.841, por sucesión en las facultades que había tenido la antigua Diputación del Reino. Esta competencia fue reconocida por la Administración central mediante actos normativos expresos, como en el artículo primero del Código de la Circulación, según quedó redactado en 1.935. No faltaron, como ha sucedido tantas veces en relación a facultades ejercidas por la Diputación en virtud del régimen foral, ocasiones en que se dictaron por el Gobierno actos o normas que ignoraban dichas facultades, pero de una manera u otra la Diputación, siempre celosa de su papel de defensa del Fuero y de sus atribuciones, consiguió mantenerlas hasta 1.959. En 1.938 corrió el riesgo de perderlas, ya que por Decreto de 13 de enero de ese año se atribuyó la función de sancionar las infracciones de tráfico a los Delegados de Orden Público de cada provincia; la Diputación Foral consultó con la Administración central si ese Decreto era aplicable a Navarra y por Orden de 29 de abril el Ministerio de Obras Públicas contestaba que efectivamente la competencia había pasado al Delegado de Orden Público también en Navarra[284]. Sin embargo, esta medida tuvo claro carácter excepcional y al finalizar la guerra, cuando las facultades ordinarias de sancionar las infracciones al Código de circulación recayeron de nuevo en las Jefaturas provinciales de Obras Públicas, la Dirección de Caminos de la Diputación Foral recuperó idénticas funciones[285]. Poco después, mediante Decreto de 4 de diciembre de 1.941 las facultades de sancionar las infracciones de tráfico se atribuyeron a los Gobernadores Civiles, ante lo cual la Diputación volvió a elevar consulta sobre su aplicación a Navarra, recibiendo por parte del Ministerio de la Gobernación, con fecha 6 de mayo de 1.942, la respuesta de que el citado Decreto no era de aplicación en Navarra, a la vista de lo dispuesto en el artículo primero del Código de la Circulación, y que la Diputación podía seguir ejerciendo sus funciones al respecto[286].

---

[284] En acuerdo de 4 de febrero de 1.938 se plasma la comprensión de la corporación hacia tal medida, teniendo en cuenta las circunstancias extraordinarias de la guerra, y ofrece su colaboración para que se ejecute, pero solicita igualmente al "Ministro de Orden Público" que, una vez finalizada la contienda, se reconozcan y reintegren sus facultades.

[285] Acuerdo de 9 de febrero de 1.940.

[286] Estas disposiciones pueden consultarse en los volúmenes correspondientes de la "Legislación Administrativa de Navarra" de Luis OROZ ZABALETA.

Hasta 1.959 la vigilancia del tráfico es ejercida por el Cuerpo de Policías de Carreteras, y las infracciones en la misma materia sancionadas por la Diputación Foral a través del Director de Caminos. En la denuncia de esas infracciones colaboraron tanto la Guardia Civil como la Policía Armada y de Tráfico, pero reconociéndose que se trataba de una competencia atribuida principalmente a la Diputación Foral.

El Decreto de 10 de octubre de 1958, que reguló las atribuciones de los Gobernadores Civiles, confería a éstos la facultad de imponer todo tipo de sanciones administrativas en el ámbito de su provincia, incluyendo implícitamente las de tráfico, y sin hacer exclusión de Navarra, pero la Diputación Foral siguió ejerciendo sus competencias en la materia de forma pacífica[287]. Pasados algunos meses tras la aprobación del Decreto la Dirección General de Política Interior del Ministerio de la Gobernación se dirigió por escrito a la Diputación indicando que era momento oportuno para deslindar las competencias de ésta y las del Gobernador Civil en torno a la potestad de imponer sanciones por infracción del Código de la Circulación, y solicitaba se le expusieran las razones que asistían a la Diputación para ejercer tal facultad. Mediante acuerdo de 20 de marzo de 1.959 la Diputación decidió remitir comunicación a la citada Dirección General exponiendo los fundamentos de sus facultades en la materia (la Diputación sancionaba todas las infracciones al Código, salvo las referentes a inspecciones técnicas de los vehículos). No consta que hubiera respuesta a esta comunicación, pero los hechos posteriores hacen sospechar que el Ministerio tenía ya tomada la decisión de privar a la Diputación Foral de sus funciones en la materia para trasladarlas al Gobierno Civil, como en las demás provincias.

En junio de ese mismo año de 1.959 la Diputación tuvo conocimiento del proyecto de ley que se tramitaba en las Cortes y que se dirigía a regular las competencias en materia de tráfico. Mediante acuerdo adoptado con fecha 19 de junio se decidió enviar una comisión a Madrid con el fin de realizar las gestiones precisas que aseguraran el respeto a las facultades propias de la Diputación según el régimen foral. La comisión contribuyó a impulsar que por varios procuradores en Cortes se presentara una enmienda dirigida a salvar las competencias de Navarra y Álava en la materia, enmienda que fue aprobada y se incorporó al texto definitivo. La Ley 47 de 30 de julio de 1.959, reguladora de las competencias en materia de vigilancia y sanción del tráfico, contenía en su disposición final primera la siguiente redacción:

> "Las disposiciones complementarias que, con relación a Álava y Navarra, desarrollen la presente Ley, se ajustarán a sus actuales y respectivas facultades en la materia".

Con esta redacción se preservaban, en una norma de rango legal, las facultades que correspondían a Navarra. Este hecho no debió ser aceptado de buena gana en el Ministerio de la Gobernación (cuyo titular era por aquel entonces el Teniente General D. Camilo Alonso Vega), y en la Orden de 5 de octubre de 1.959, que desarrollaba las disposiciones de la Ley de 30 de julio, se introdujo una disposición transitoria tercera

[287] Pedro ESARTE MUNIAIN ("Navarra frente al Estado", Pamplona, 1.983, página 250) afirma que dicho Decreto posibilitó que las facultades de sanción pasaran a los gobernadores civiles sin negociación, dejando la Diputación Foral constancia de su desacuerdo no encuadernando en el Archivo General de Navarra el Boletín Oficial del Estado que lo contiene. Al margen de la anécdota del Archivo (autentica, ya que efectivamente falta ese número del Boletín, pero que puede deberse a otras causas), la realidad es que la Diputación Foral no protestó contra la disposición comentada porque no le llegó a afectar directamente.

que encomendaba al Jefe Central de Tráfico, entre otras misiones, los estudios oportunos relativos a lo siguiente:

> "Circunstancias que han de tomarse en consideración al dictarse disposiciones complementarias que desarrollen la citada Ley para su aplicación en las provincias de Álava y Navarra en materia ajena a la vigencia incondicionalmente establecida por el artículo primero, número uno, de la misma, en orden a la vigilancia y disciplina del tráfico y sanción gubernativa de las infracciones que se cometan".

El artículo 1.1 de la Ley, cuya vigencia se pretendía imponer sin condiciones en Álava y Navarra, tenía el siguiente contenido:

> "La vigilancia y disciplina del tráfico, circulación y transporte por carreteras y demás vías públicas corresponden al Ministro de la Gobernación y en relación con los mismos, la sanción gubernativa de las infracciones que se cometan, a los Gobernadores Civiles".

En otras palabras, se pretendía que las disposiciones de desarrollo de la Ley igualaran en lo fundamental a Álava y Navarra a las demás provincias, privando a sus Diputaciones de las facultades que ejercían respecto del tráfico. Lo curioso es que se quería desarrollar la Ley en un sentido totalmente opuesto al previsto por la propia Ley en su disposición final primera.

Parece que esta disposición, o, al menos, sus intenciones apenas encubiertas, pasaron totalmente inadvertidas a la Diputación Foral de Navarra, que con fecha 26 de noviembre de 1.959, acordó aprobar un proyecto de disposición de desarrollo de la Ley que, recogiendo los criterios de la corporación, sería propuesto al Ministerio con vistas a llegar a un acuerdo. La parte dispositiva del texto quedaba como sigue:

> Primera: En materia de competencia del Tráfico nacional, la Diputación de Navarra seguirá ejerciendo, como hasta el presente, las facultades, incluso sancionadoras, en orden a la vigilancia, circulación, policía y tráfico de las vías de su jurisdicción particular.= Segunda: La Diputación indicada organizará, debida y eficazmente, con cargo a sus fondos, los servicios correspondientes a los extremos señalados en la disposición anterior, de tal modo que dichos servicios se ajusten, como mínimo, a los que, en su caso, hubiera señalado para el territorio citado la organización general.= Tercera: El nombramiento de Jefe y resto del personal de los servicios precedentemente expresados los realizará la Diputación Foral de Navarra, haciéndolos recaer en personas idóneas para los cargos que se les encomienden.= Cuarta: La Diputación de Navarra aplicará, en este aspecto, dentro de las vías de su jurisdicción, las normas contenidas en el Código de Circulación vigente y las modificaciones que del mismo se introduzcan en el futuro.= Quinta: Quedan fuera de la competencia de la Diputación mencionada las materias siguientes: Condiciones técnicas que han de reunir todos los vehículos de tracción mecánica que circulen por las carreteras y demás vías públicas; matriculación de vehículos, la expedición de permisos de circulación y para conducir vehículos de motor mecánico, y su retirada provisional y revocación en los casos en que reglamentariamente proceda, cuyas facultades estarán atribuidas a las Autoridades que, respectivamente, se señalan en el artículo primero, número 2º, y artículo segundo, número primero, de la Ley de 30 de Julio del año en curso[288].

[288] Se refiere el primero de los preceptos citados a las condiciones técnicas de los vehículos, cuyo control correspondía al Ministerio de Industria, y el segundo a la matriculación de vehículos y los permisos de conducir y circular, que caían bajo la competencia del Ministerio de la Gobernación.

Con fecha 11 de diciembre de 1.959 una comisión de la Diputación se entrevistó con el Subsecretario del Ministerio de la Gobernación, con el fin de formularle su punto de vista en cuanto al desarrollo de la Ley; aquél informó que todavía no se había adoptado un criterio al respecto, pero acordó continuar los contactos para concretar una fórmula de acuerdo con la Diputación. El Ministerio de la Gobernación no dio respuesta inmediata a la propuesta de la Diputación, por lo cual ésta, en acuerdo de 24 de febrero de 1.960, encomendó a su Vicepresidente la misión de dirigirse al Subsecretario para instar la reanudación de las conversaciones sobre el desarrollo de la Ley de 1.959 con carácter urgente. Sin haberse podido dar cumplimiento la comisión, al día siguiente se recibió una carta del Ministro en la cual, tras diversas consideraciones, entre las cuales se hallaba la de que las facultades que venía ejerciendo la Diputación Foral de Navarra no eran propias u originarias, sino únicamente delegadas por la Administración del Estado, exponía que la competencia sobre la vigilancia y disciplina del tráfico correspondía al Ministerio de la Gobernación, y la sanción de las infracciones a los Gobernadores Civiles; que a la Diputación Foral debía corresponder, según los convenios celebrados con el Ministerio de Obras Públicas, la ordenación y coordinación de los transportes, las concesiones a los usuarios de la carretera y la reparación de los daños a la misma. Añadía el Ministro: "Por tanto, confío plenamente en que su tantas veces acreditado patriotismo moverá a la Diputación Provincial de Navarra a adoptar una conducta de noble, franco y leal cumplimiento de lo prevenido en la Ley de 30 de Julio de 1.959, sobre competencia en materia de tráfico en el territorio nacional". Y concluía: "Si en lo futuro pudiera arbitrarse una más conveniente solución de la que la Ley propugna, este Ministerio no será obstáculo a la mejor prestación del servicio, pero ello no debe jamás obstar para que en los presentes momentos se cumpla escrupulosamente aquélla". Es decir, que el Ministro apelaba al patriotismo de la Diputación para que aceptara sin más la aplicación en Navarra del artículo primero de la Ley, echando en el olvido lo dispuesto en su disposición final primera, y renunciara a sus facultades.

Mediante acuerdo de 27 de febrero, la Diputación decidía acusar recibo de la carta, pero manifestando su respetuosa discrepancia y ofreciéndose a acreditar en audiencia ante el Ministro los fundamentos de hecho y de derecho en que basaba sus incuestionables facultades. Asimismo encargaba a sus letrados asesores un dictamen sobre la cuestión en que se refutaran las alegaciones del Ministerio.

Mientras el Ministro demoraba conceder audiencia a la Diputación para oír sus argumentos, el Gobernador Civil comenzó a apremiar a la corporación foral para dar cumplimiento a las órdenes de aquél. En acuerdo de 26 de marzo la Diputación aprobó el texto de la exposición que se entregaría al Ministro, al tiempo que contestaba al Gobernador manteniéndose en sus argumentos. Por fin el 25 de abril de 1.960 el Ministro recibió a la Diputación Foral, y tras oír sus alegaciones se acordó la conveniencia de que los abogados asesores de la Diputación se reunieran con el Comité Técnico Asesor del Ministro para estudiar conjunta y detenidamente la cuestión. Mientras se concretaba la fecha de tal reunión, el Jefe Central de Tráfico remitía a la Diputación un escrito, recibido el día 18 de mayo, a la que se acompañaba un proyecto de Decreto que manejaba el Ministerio, y que respondía a los criterios expresados por el Ministro en su carta de 23 de febrero; la Diputación remitió otra carta al Subsecretario haciendo referencia a la reunión mantenida con el Ministro y a la posibilidad de llegar a una solución acordada. La reunión con los asesores de la Diputación tuvo lugar el

siguiente día 2 de junio, aunque al presentarse éstos en el Ministerio no fueron recibidos por el Gabinete Técnico sino por el Subsecretario y el Jefe Central de Tráfico; en la conversación que tuvo lugar hubo conformidad entre ambas partes en que la vigilancia del tráfico en Navarra fuera ejercida por la Policía de Carreteras; que debería distinguirse entre aquellas infracciones de tráfico que se relacionaban con la seguridad y el orden público (que quedarían bajo la competencia del Gobierno) y las demás (que seguirían correspondiendo a la Diputación); y que la renuncia de Navarra a algunas de sus facultades sancionadoras exigiría que en la disposición legal que se dictara se hiciera referencia a su carácter de convenio con la Diputación (salvando, así, los principios forales). El Subsecretario se comprometió a buscar una fórmula que pudiera satisfacer a ambas partes, conforme a lo tratado en la reunión.

El 28 de junio la Diputación se tuvo que reunir en sesión extraordinaria, tras recibir una carta del Subsecretario del Ministerio de la Gobernación acompañada del proyecto de disposición de desarrollo de la Ley de 1.959 que se tenía intención de aprobar, y que no tenía nada que ver con lo hablado el 2 de junio. Claramente reveladas las intenciones del Gobierno, la Diputación remitió un telegrama al Subsecretario en el que manifestaba su sorpresa e indicaba que la comunicación recibida suponía la ruptura de negociaciones, al tiempo que "sintiéndolo hondamente" la corporación rechazaba "respetuosa y enérgicamente" el proyecto por entender que atentaba gravemente a los derechos de Navarra. Asimismo la Diputación aprobó una nueva exposición a remitir al Ministro defendiendo una vez más su postura.

Con fecha 21 de julio se dictaba el Decreto 1.666/1.960, desarrollando las disposiciones de la Ley 47/1.959, y que en su disposición final segunda establecía lo siguiente:

> "Las disposiciones complementarias previstas en la disposición final primera de la Ley, con relación a Álava y Navarra, se dictarán con el rango normativo que proceda, teniendo en cuenta, en lo que se refiere a materias que competen al Ministerio de la Gobernación, lo establecido en la disposición transitoria tercera, número seis, de la Orden de dicho Departamento de cinco de Octubre de mil novecientos cincuenta y nueve".

Si la Diputación Foral no había advertido en octubre de 1.959 las pretensiones del Gobierno, ahora ya no le quedaba ninguna duda de que se trataba de privarle de las funciones que desempeñaba en relación al tráfico. Por acuerdo de 23 de septiembre (el Decreto se había publicado en el B.O.E. del día 14 de ese mes) se encomendaba a los abogados asesores de la Diputación el estudio del Decreto para informar si quebrantaba lo establecido en la Ley (en su disposición final primera) y la conducta que convenía adoptar, si la interposición de recursos legales u otras gestiones ante el Gobierno. Los asesores se mostraron cautos ante las consecuencias que pudiera tener el Decreto, por no estar claras, según ellos, las facultades que se irrogaba el Ministerio de la Gobernación, y desaconsejaban la vía de recurso, ante el temor de que un tribunal dependiente del Estado fallara contra las tesis forales. En su lugar aconsejaban realizar alguna gestión ante el Consejo de Estado, por ser este organismo el que tendría que informar previamente. En sesión del 30 de septiembre la corporación decidió utilizar esta vía para defender sus posiciones, y posteriormente, el 4 de noviembre, se nombró una comisión encargada de realizar la gestión ante el Consejo de Estado.

Mientras tanto, en octubre de 1.960 eran destinados a Navarra cuarenta números de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, que desempeñarían la vigilancia y control del tráfico en sus carreteras[289]. Informada la Diputación por su Director de Caminos, mediante acuerdo de 28 de octubre decidió remitir sendos telegramas de protesta al Ministro de la Gobernación, al Subsecretario y al Jefe Central de Tráfico, al tiempo que solicitaba la suspensión de la decisión hasta el momento en que se adoptara una solución acordada sobre el contencioso. El Subsecretario contestó al telegrama de la Diputación manifestando que rechazaba la protesta, y que el destacamento de la Guardia Civil enviado a Navarra tenía el fin de sustituir a la Policía Armada, que había cesado en la función de vigilancia del tráfico, sin que se prejuzgara la solución al conflicto con la Diputación.

El 27 de mayo de 1.961 la Diputación era informada por su Vicepresidente de que había tenido noticia, de forma reservada, sobre el contenido del dictamen que el Consejo de Estado iba a entregar al Gobierno. Dicho dictamen hace, entre otras, las siguientes consideraciones[290]:

> "El Consejo de Estado estima que, para que la disposición que se propone sea fiel corolario y desarrollo de la Ley de 30 de julio de 1.959, tiene que respetar las actuales y respectivas facultades de las Diputaciones Forales de Álava y de Navarra en la materia".
>
> "(...) De lo expuesto se desprende que, si bien el marco de autonomía administrativa reconocido a Álava y a Navarra no puede entenderse restringido por virtud de la Ley de 30 de julio de 1.959, ya que, antes al contrario, ha sido expresamente ratificado y dejado a salvo(,) tanto la materia propia de la Ley, que defiende en un sentido amplio el orden público y la seguridad nacional, como la razón que la inspira de modernizar y potenciar los medios técnicos al servicio de la policía de tráfico atañen e interesan a todo el territorio nacional, y será ilógico y hasta contraproducente que no favorecieran a las regiones aforadas. La necesaria conciliación de estos dos aspectos de la cuestión examinada no puede alcanzarse ni por consideraciones genéricas de principio ni por exégesis meramente legales. Exige, por el contrario, el que sea planteada en los aspectos técnicos que condicionan la policía y seguridad del tráfico por carretera, buscándose la coordinación entre los Servicios y Organismos especializados de la Administración Central y de las Diputaciones interesadas, a fin de que, elaboradas las bases técnicas adecuadas, se cumplan plenamente las finalidades perseguidas por la Ley.
>
> El Consejo de Estado no ignora las dificultades de todo orden que entraña la resolución práctica de la cuestión. Incluso llega a admitir que estos aspectos de política de orden público y de actualización técnica de la policía de tráfico dominan de tal manera la cuestión enjuiciada que pueden dar lugar a que se considere, por razones de bien común, imprescindible limitar las actuales y respectivas facultades de las provincias de Álava y Navarra en la materia. Mas, en tal caso, es obvio señalar, tras todo lo expuesto, que el proyecto de Decreto no constituye norma de rango adecuado a tales efectos y sería jurídicamente necesario que por Ley se determinara el ámbito a que tales facultades actuales habrían de quedar contraídas".

---

[289] Los primeros destacamentos se establecieron en Tafalla y Pamplona y comenzaron a actuar a primeros de noviembre de 1.960.

[290] El dictamen tiene fecha de 27 de abril de 1.961 y se puede consultar en la "Recopilación de Doctrina Legal" editada por el Boletín Oficial del Estado, tomo correspondiente a 1.960-1.961, con el número marginal 902.

Expuestas por el Vicepresidente las líneas generales del dictamen (no todo su texto), favorables a las tesis mantenidas por la Diputación, ésta acordó darse por enterada "con satisfacción".

El día 5 de junio el Vicepresidente de la Diputación, así como el Presidente de la Diputación de Álava, se reunieron con el Subsecretario, a convocatoria de éste, el cual les informó sobre el dictamen del Consejo de Estado. Los dos representantes de las Diputaciones Forales le hicieron diversas observaciones en relación a cual debía ser el contenido de la disposición que desarrollara la Ley de 1.959, teniendo en cuenta lo expresado por el Consejo de Estado, y el Subsecretario quedó en enviar a las dos Diputaciones un nuevo proyecto en que se tuvieran en cuenta tales observaciones. En lugar de ello, el 12 de julio la Diputación recibió una carta del Subsecretario en la que se contenían unos principios básicos para la aplicación de la Ley en Álava y Navarra, y que venían a reflejar nuevamente los criterios mantenidos desde el principio por el Ministro; dicha carta mereció otra respuesta de la Diputación haciendo hincapié nuevamente en su postura.

El Gobierno atendió las indicaciones formuladas por el Consejo de Estado, pero no en el sentido que esperaba la Diputación; el 24 de julio se dictaba el Decreto-Ley 17/61, regulador de las facultades de las Diputaciones de Álava y Navarra, modificando lo dispuesto en la Ley de 1.959. El contenido de este Decreto-Ley era, en resumen, el siguiente:

a) La vigilancia del tráfico en ambas provincias correspondería a la Guardia Civil.

b) Los agentes dependientes de las Diputaciones intervendrían en dicha vigilancia subordinados a los mandos de la Guardia Civil. Su actuación se regiría por las normas de coordinación que dictaran los Gobernadores Civiles.

c) La sanción de las infracciones correspondería a los Gobernadores Civiles.

d) Las Diputaciones mantendrían sus competencias en materia de transporte y policía de las carreteras, según los convenios o disposiciones que se las reconocían.

e) Las Diputaciones estarían representadas en las Comisiones Delegadas de Tráfico creadas por la Ley de 1.959 en cada provincia.

En suma, se sometía a Álava y Navarra prácticamente al mismo régimen de las demás provincias, con la única salvedad de tolerar una actuación subordinada de sus agentes en la vigilancia del tráfico. La Diputación Foral se reunió en sesión extraordinaria el día 31 de julio (el Decreto-Ley aparecía en el B.O.E. del 29), y acordó elevar al Jefe del Estado una exposición escrita sobre el problema, al mismo tiempo que le solicitaba audiencia; por otro lado, remitió un telegrama al Ministro de la Gobernación lamentando el contenido del Decreto-Ley y elevando su "respetuosa enérgica protesta" por la decisión adoptada unilateralmente, así como deplorando las "desatenciones tenidas para con esta corporación en procedimiento". En la misma sesión acordó solicitar informe a sus asesores sobre si el Gobierno podía, mediante Decreto-Ley, limitar o privar a Navarra de sus facultades.

En una nueva sesión extraordinaria celebrada el día 18 de agosto, la Diputación aprobó la exposición escrita que se iba a dirigir al Jefe del Estado, en la cual, tras hacer un detallado relato de los hechos acaecidos a partir de la promulgación de la Ley de 1.959, reiteraba sus argumentos para mantener sus facultades en la materia, y denunciaba la lesión de los derechos de Navarra, amparados por la Ley Paccionada de 1.841, cuyo carácter de pacto subrayaba; asimismo exponía su queja en cuanto al procedimiento seguido y la actitud adoptada por el Ministerio de la Gobernación. Finalizaba rogando de Franco un remedio adecuado para resolver el problema, "dejando a salvo los principios de nuestro régimen privativo de Navarra", y solicitando que recibiera en audiencia a la Diputación en pleno.

Mientras tanto, el Ministro dictó con fecha 12 de agosto de 1.961 una Orden de desarrollo del Decreto-Ley, que venía poco más que a reiterar sus disposiciones, matizando algunos aspectos. Se disponía que la Guardia Civil vigilaría y ordenaría el tráfico, y los agentes de las Diputaciones el transporte y la conservación de la carretera, pero que se auxiliarían mutuamente en las funciones propias de cada cual. Las denuncias serían elevadas por unos y otros al órgano que correspondiera según su materia: a los Gobernadores Civiles en las de tráfico, y a las Diputaciones en las de transportes y carreteras. Se suavizaba ligeramente el Decreto-Ley ya que no se hablaba para nada de subordinación de los cuerpos provinciales a la Guardia Civil (posiblemente como fruto de las protestas de las Diputaciones) sino que se insistía sobre la colaboración o cooperación y sobre las directrices de coordinación que establecería el Gobernador Civil "oída la respectiva Diputación" o "por conducto del Presidente de la Diputación".

Inmediatamente después de dictarse la citada Orden, el Gobernador Civil se dirigió por escrito a la Diputación dándole traslado de la misma al tiempo que la urgía para constituir la Comisión Delegada de Tráfico. Mediante acuerdo de 18 de agosto la corporación expresaba su desacuerdo con la urgencia de constituir tal Comisión, ya que ni se había constituido en Navarra en septiembre de 1.960 "cuando la Diputación estaba en el pleno goce y uso de todas sus facultades forales en materia de Circulación y Tráfico por las carreteras", ni se habían constituido las comisiones de las demás provincias. Por otro lado, señalaba que el nombramiento de sus representantes en dicha comisión era un derecho de la Diputación, pero no una obligación, y que la Diputación no se había opuesto a la aplicación del Decreto-Ley, ya que carecía de los poderes necesarios para ello. Expuestas las razones de la Diputación al Gobernador, de forma verbal, este aceptó que únicamente se acusara recibo de su comunicación, sin que la Diputación designara sus representantes en la comisión.

Mientras esperaba que le fuera concedida audiencia por el Jefe del Estado (audiencia que nunca tuvo lugar), la Diputación se reunió en sesión extraordinaria el 14 de noviembre de 1.961, para estudiar la fórmula de solución que debiera presentársele a aquél. En las deliberaciones, se expresó la opinión de que no podía exigirse a un Jefe del Estado, como única solución, que derogase un Decreto-Ley aprobado por él mismo, y que era preciso hallar una fórmula aceptable que salvara los principios del régimen foral sin derogación de la citada norma, es decir, una solución intermedia entre la simple derogación y la aceptación del Decreto-Ley. Por ello se concluyó que la petición que debía dirigirse a Franco era la de que se reanudaran las gestiones con el Ministerio de la Gobernación para llegar a un acuerdo; en el supuesto de que no se lograra nada, la

corporación preveía dar cuenta de todo lo actuado en una sesión pública del Consejo Foral, y posteriormente ante los Ayuntamientos.

El 23 de marzo de 1.962 el Vicepresidente informó a la corporación que había mantenido contactos con el Ministro Secretario General del Movimiento, con el Ministro Subsecretario General de la Presidencia y con el Gobernador Civil, y como fruto de tales conversaciones veía la posibilidad de negociar con el Estado sobre una disposición de desarrollo del Decreto-Ley referida a Navarra. La Diputación se reunió en sesión extraordinaria el 29 de marzo para establecer su criterio al respecto, y tras descartar de nuevo que fuera posible la derogación del Decreto-Ley (que hubiera sido la solución ideal para los diputados) se apuntó la necesidad de que el posible acuerdo discriminara los artículos del Código de la Circulación que debían quedar bajo la competencia sancionadora del Gobierno Civil y los que seguirían correspondiendo a la Diputación, siempre salvando el principio foral del convenio, acordándose oír la opinión del Gobernador Civil y, si ésta era favorable a proseguir negociaciones, el nombramiento de una comisión.

El día 30 de marzo la Diputación se daba por enterada, sin mayor comentario, de una carta del Gobernador en la que comunicaba que la Guardia Civil haría en adelante el servicio de mantenimiento del orden en las competiciones deportivas en carretera (que antes había desempeñado la Policía de Carreteras).

El 23 de junio de 1.962 la Diputación nombraba su comisión negociadora, una vez recibida noticia de que el Gobernador Civil había sido autorizado para seguir las conversaciones. Dicha comisión, junto con los asesores de la corporación, redactó una propuesta de convenio que fue aprobada en sesión de 31 de agosto siguiente, con el fin de someterla al Gobernador. Dicho proyecto tenía, en resumen, el siguiente contenido:

a) El texto era de desarrollo del Decreto-Ley de 24 de Julio de 1.961.

b) La Diputación aceptaba dicho Decreto-Ley para evitar las graves consecuencias que ello tendría; se indicaba en el texto que "en aras del patriotismo y de las buenas relaciones que siempre ha deseado tener con el Gobierno, la Diputación no tiene inconveniente en suspender de momento el ejercicio de sus derechos", aunque "siempre con la reserva, por su parte, de volver a recuperar el ejercicio de las facultades hoy transigidas, cuando las circunstancias así lo vinieren a exigir".

c) Se distinguían, dentro del Código de la Circulación, entre infracciones de tráfico (que quedarían bajo la competencia del Gobierno Civil) y las demás (de transporte y policía de carreteras, que seguirían siendo competencia de la Diputación).

d) La coordinación entre la Guardia Civil y los Agentes de la Diputación sería establecida por el Gobierno Civil y la Diputación Foral.

e) Ambos organismos podrían solicitarse mutuamente datos estadísticos sobre las denuncias formuladas.

f) La Jefatura de la Policía de Carreteras estaría a cargo de un militar, con la graduación mínima de capitán, especializado en tráfico y nombrado libremente por la Diputación.

g) El convenio se publicaría literalmente por el Ministerio con el rango de Orden.

La comisión designada se reunió el 3 de septiembre con el Gobernador Civil y le sometió el proyecto aprobado por la Diputación; ambas partes llegaron a un acuerdo sobre la base de tal proyecto, introduciendo algunas mínimas variaciones:

-En cuanto a los artículos del Código de la Circulación que, a efectos sancionadores, se consideraban atribuibles a un organismo u otro.

-Se preveía la reorganización de la Policía de Carreteras, según las normas que dictara la Diputación (se eliminaba la referencia a su Jefatura).

-El acompañamiento de convoyes de transportes sería realizado por los Agentes de la Diputación (salvo que llegaran a Navarra ya acompañados por la Guardia Civil) y el de pruebas deportivas por la Guardia Civil.

La Diputación, en acuerdo de 5 de septiembre, dio su conformidad con el acuerdo, con la salvedad de extender a la Policía de la Diputación la facultad de mantener el orden en pruebas deportivas. En sesión de 7 de septiembre se aprobó definitivamente el texto del convenio, una vez modificado en ese punto, aunque no exactamente como lo solicitaba la Diputación, sino atribuyendo el orden en pruebas deportivas a la Guardia Civil y previendo que en casos de concentraciones públicas, como romerías tradicionales, el servicio se prestaría "de forma coordinada indistintamente por unas y otras Fuerzas".

Una vez logrado el acuerdo, el convenio fue aprobado por el Ministro de la Gobernación como Orden de 20 de diciembre de 1.962 y publicado en el Boletín Oficial de Navarra (no en el del Estado) de 9 de enero de 1.963, aunque no con el texto literal acordado entre el Gobernador Civil y la Diputación, sino modificando la redacción en un par de puntos: se eliminaba la referencia a la reorganización de la Policía de Carreteras y se atribuía a la Guardia Civil la ordenación de las pruebas deportivas, sin más precisión. De esta manera quedaba definitivamente delimitado el ámbito de competencia de la Diputación Foral y del Gobierno Civil en materia de sanciones[291]8.

En todo este proceso se pone de relieve una de las características que ha acompañado al régimen foral de Navarra durante siglo y medio: ante la ausencia de garantías para la foralidad la Diputación se va amoldando a las circunstancias tratando en todo caso de asegurar la pervivencia del régimen privativo, aunque en ocasiones ello le llevara a realizar importantes concesiones[292].

[291] En concreto, los artículos 32, 37, 52, 61, 62, 74, 75, 76, 78, 84, 167, y 185 al 208 se atribuyeron al conocimiento de la Diputación. Los artículos 55 al 58 y 220 al 228 corresponden a Navarra cuando la autorización especial de transporte deba ser otorgada por la Diputación en razón del domicilio del titular del vehículo. En 1.981 una reforma del Código hizo que el artículo 52 pasara a constituir el 53. La infracción de todos los demás artículos se somete a la competencia del Gobernador Civil (y por delegación de éste, a la Jefatura de Tráfico).

[292] José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA, "Fundamentos jurídicos..." ya citado, página 172.

6.3.2. Reorganización de la Policía Foral de 1.964.

En acuerdo de 11 de enero de 1.963, al tiempo que la Diputación aprobaba los criterios de coordinación establecidos entre su Dirección de Caminos y la Jefatura de Tráfico, para dar aplicación al convenio aprobado como Orden de 20 de diciembre de 1.962, se encomendó a la citada Dirección la elaboración de un proyecto de reorganización del Cuerpo de Policía de Carreteras. Tal encargo no fue cumplido de inmediato, y en acuerdo de 26 de noviembre del mismo año, al tiempo que la Diputación debatía los presupuestos para el año siguiente, se indicaba que las diversas cuestiones retributivas suscitadas por los miembros del cuerpo debían quedar pendientes de resolución en tanto no se procediera a la reorganización, cuyo estudio se encomendaba a las Direcciones de Hacienda y Caminos. Hasta el 16 de octubre del año siguiente no pudo la Diputación examinar un proyecto de bases para la reorganización; en esa fecha, acordó nombrar una comisión compuesta por el Diputado Sr. Urmeneta y los Directores de Hacienda y Caminos, que debían estudiar el citado proyecto.

Por Acuerdo de 4 de diciembre de 1.964 (publicado en el Boletín Oficial de Navarra de 24 de febrero siguiente) la Diputación Foral reorganizaba el Cuerpo de Policía de Carreteras. Las principales novedades que contiene este acuerdo son las siguientes:

a) Se cambia la denominación del cuerpo, que pasa a ser la de "Policía Foral de Navarra".

b) Deja de estar integrado en la Dirección de Caminos para depender directamente del Vicepresidente[293], y se elimina cualquier relación con los recaudadores de arbitrios.

c) Amplía sus funciones, que no son únicamente las de su Reglamento de 1.941, sino las siguientes:

a') Ordenación del tráfico y transporte en estrecha colaboración con las fuerzas de la Guardia Civil, y en cumplimiento de las disposiciones vigentes.

b') Asegurar el cumplimiento de todas las disposiciones jurisdiccionales de la Diputación, especialmente:

-Policía de Carreteras.

-Disposiciones en materia de prevención de incendios o emergencia, o que puedan afectar a seguridad de personas o propiedades públicas o privadas.

-Disposiciones relativas a la Hacienda de Navarra y su reglamentación fiscal.

---

[293] El Presidente de la Diputación Foral era, según la Ley Paccionada de 1.841, el Gobernador Civil, pero desde los tiempos inmediatamente posteriores se entendió que el Presidente era un cargo honorífico y sin voto (ya que la Ley se refería como componentes de la Diputación sólo a los siete Diputados elegidos por las merindades), por lo que los Gobernadores optaron por no ejercer el cargo, y la presidencia efectiva recayó sobre el Vicepresidente (que era el diputado de más edad). El Gobernador Civil únicamente comparecía en las sesiones de la Diputación para tomar el juramento de los nuevos diputados y darles posesión del cargo.

-Disposiciones relativas a urbanismo, construcciones en las cercanías de la red viaria y análogas.

-Disposiciones relativas a higiene pública.

-Disposiciones relativas a Montes, Agricultura y Ganadería, en colaboración con los servicios especiales de la Diputación.

-Disposiciones relativas a caza y pesca.

-Disposiciones relativas a policía y estética en todas las localidades de Navarra.

-Información y ayuda al vecindario o transeúntes, especialmente en casos de accidente o emergencia.

-Información al turismo.

c') Cooperación con las Autoridades locales en cualquier aspecto de su responsabilidad y a requerimiento de las mismas.

d') Cooperación con las fuerzas armadas del Estado a requerimiento directo de las mismas, de acuerdo con normas que oportunamente se dictarán para ordenar dicha cooperación.

e') Misión general de protección y ayuda a la población, especialmente en situaciones individuales o colectivas de peligro o emergencia.

f') Cualquier misión que sea ordenada por la Diputación dentro de su jurisdicción o por delegación o cooperación con otras Autoridades.

De este enunciado de funciones, que resulta bastante genérico, se deduce que la Policía Foral cambiaba sustancialmente de carácter respecto de la Policía de Carreteras; podría hablarse de una nueva creación del cuerpo si no fuera por la continuidad del personal y la organización. Lo que hasta ese momento había sido un cuerpo especializado amplía su ámbito para pasar a ser un Cuerpo de Policía con funciones genéricas de vigilancia, protección y ejecución. La creación de cuerpos armados "para servicios de custodia y vigilancia dentro de los fines atribuidos a la competencia provincial" y dependientes de las Diputaciones y Cabildos insulares estaba prevista en el Reglamento de Funcionarios de la Administración Local de 1.952, si bien requería la autorización del Consejo de Ministros. No se siguió ese procedimiento, por no tratarse de creación sino de modificación de un cuerpo ya existente, pero en la práctica la Policía Foral se configura como uno de esos cuerpos armados provinciales (nunca se creó ninguno, aparte de los que existían anteriormente: los Mozos de Escuadra y los Miñones de Álava).

d) Se establecía que "la organización, la moral y disciplina del Cuerpo serán de orden estrictamente militar", lo cual constituyó una afirmación puramente retórica, ya que las normas de organización que contenía el acuerdo eran escasas, e igualmente escasas fueron las que se dictaron posteriormente. La organización de la Policía Foral en

los años siguientes fue flexible (cosa posible al tratarse de un cuerpo poco numeroso) y desde luego no era militar. El régimen del personal siguió siendo estrictamente civil, regulado por el Reglamento de 1.941 y las disposiciones generales de funcionarios de la Diputación.

e) El Jefe de la Policía Foral debía proceder del "Ejército o fuerzas armadas del Estado", en vez de ser un miembro del propio cuerpo.

f) La plantilla debía ser de unos 50 hombres, comprendiendo Jefe y mandos intermedios.

g) La organización del Cuerpo debía hacerse sobre tres tipos de unidades:

a') Patrullas motoristas y sobre automóvil, radicadas en Pamplona, excepto una con base en Tudela.

b') Plana Mayor y Transmisiones, actuando como enlace entre los miembros del servicio y otros organismos.

c') Puestos fijos en las entradas de Navarra.

h) La reorganización debía ser gradual, y la primera fase, comprendiendo las medidas anteriores, debía iniciarse el primero de enero de 1.965 y completarse en tres años.

El mismo día 4 de diciembre de 1.964, la Diputación encomendó a la comisión que había preparado el acuerdo de reorganización la preparación de un reglamento para la Policía Foral, y aprobó la convocatoria de un concurso para la plaza de Jefe. Dicho concurso público se dirigió a Jefes y Oficiales de las Fuerzas Armadas, y fue publicado en el Boletín Oficial de Navarra de 19 de Febrero de 1.965, estableciendo que los aspirantes, además de hacer relación de sus méritos, debían presentar una memoria de organización de la Policía Foral. Se disponía que el nombramiento que realizara la Diputación sería libre, sin posibilidad de recurso. El concurso fue resuelto mediante el nombramiento del comandante de artillería D. José Luis Prieto Gracia[294] como Jefe de la Policía Foral mediante acuerdo de 12 de Noviembre de 1.965.

El nuevo Jefe, una vez tomada posesión de su cargo el 3 de enero de 1.966, se puso a la tarea de completar el estudio de reorganización del cuerpo, que fue aprobado por la Diputación con fecha 18 de marzo de 1.966, y que se concretaba en diversas modificaciones presupuestarias, la construcción de un "barracón cuartelillo" en terrenos del Parque de Automovilismo y Talleres de la Diputación Foral, el cual se instaló en los meses siguientes con material prefabricado y se utilizó hasta 1.987[295], el aumento del parque de vehículos desde los nueve existentes hasta un total de veintisiete, y el aumento de la plantilla según el siguiente programa gradual:

---

[294] La Diputación, al hacer el nombramiento, cambió el segundo apellido por el de "Garcés".

[295] Anteriormente la Policía Foral guardaba en dicho Parque sus vehículos; con anterioridad a la construcción del Parque, hacia 1.945, la base de los vehículos había estado en el edificio de "La Agrícola", en la Calle Nueva de Pamplona; por su parte, el Jefe tenía su oficina instalada en el Palacio de Navarra.

-En enero de 1.966 la plantilla era de 16 policías y un Oficial.

-En 1.966 debía incrementarse hasta quedar constituida por 12 policías, 8 Cabos, 5 Sargentos, un Oficial y el Jefe (total: 27 miembros).

-En 1.967 debía llegar a los 26 policías, 11 Cabos, 7 Sargentos, dos Oficiales y el Jefe (total: 47 miembros).

-En 1.968 debería llegar a contar con 41 policías, 15 Cabos, 9 Sargentos, 3 Oficiales y el Jefe (total: 69 miembros).

Mediante convocatoria publicada en el Boletín Oficial de Navarra el 18 de marzo de 1.966 se puso en marcha una oposición para cubrir ocho plazas de policías forales, que fue resuelta por acuerdo de 14 de mayo del mismo año; por la misma época se integraron a la Policía Foral dos recaudadores de arbitrios a los cuales se había reconocido derecho de opción, con lo cual la plantilla quedó incrementada en las diez plazas previstas para 1.966. Mediante acuerdo de 10 de octubre del mismo año se procedió a ascender a diversos policías a los empleos de sargento (cinco) y cabo (siete) según la propuesta hecha por el Jefe, teniendo en cuenta la antigüedad y méritos de los miembros del cuerpo. Finalmente, por acuerdo de 23 de diciembre de 1.966, se decidió que el antiguo Jefe del Cuerpo de Policías de Carreteras, D. Emiliano Oroz, el cual había quedado en una situación anómala, se integrara en la Policía Foral como Jefe de los Servicios Administrativos.

Con todas estas medidas se cumplía la primera fase de la reorganización de la Policía Foral, cuyos efectivos se distribuían entre las siguientes unidades:

-Administración: aparte de las cuestiones de personal, equipos, gastos corrientes, etc., tramitaba las denuncias formuladas por la Policía Foral; por acuerdo de la Diputación de 17 de Noviembre de 1.966 se atribuyó al Jefe del cuerpo el conocimiento de diversas sanciones del Código de la Circulación, aquellas de entre las comprendidas en la competencia de la Diputación que no se referían a Transportes.

-Destacamento de Tudela: se dedicaba a la vigilancia del tráfico y transporte en esa zona.

-Oficina de la estación de autobuses de Pamplona: se dedicaba al control de los transportes en dicho lugar.

-Patrulla móvil: dedicada al control del tráfico y transporte en general, y otros servicios diversos.

La función principal de la Policía Foral siguió siendo la de vigilancia del tráfico y transporte y denuncia de las infracciones en las carreteras de Navarra, compartiendo esa tarea con la Guardia Civil. La Policía Foral dedicaba especial atención al acompañamiento de transportes especiales y a la regulación del tráfico en fiestas, romerías y otras ocasiones de aglomeraciones de vehículos y personas. De modo esporádico realizaba otras tareas de inspección, vigilancia o ejecución en materias de las diversas Direcciones de la Diputación Foral.

Un punto que nunca se llevó a cabo fue la aprobación del reglamento. Se manejaron algunos borradores, pero ninguno tuvo suficiente impulso para llegar al salón de sesiones de la corporación. Entre otras razones, parece ser que el Jefe Prieto no consiguió entre los diputados el apoyo suficiente para llevar adelante sus proyectos. La falta de un reglamento ocasionó una gran inseguridad entre los policías forales sobre el alcance de sus obligaciones.

El plan de reorganización gradual que se había cumplido según lo previsto para 1.966 empezó a retrasarse de cara a 1.967. Para ese año se había previsto el aumento de la plantilla en veinte nuevas plazas, y por acuerdo de 16 de septiembre de 1.966 se convocó oposición para cubrir diecisiete de esas plazas, mientras que por acuerdo de 21 de enero de 1.967 se cubrían las otras tres plazas mediante el nombramiento de tres miembros de la Guardia Civil que causaban baja en este cuerpo. Sin haberse resuelto la oposición convocada, el 6 de diciembre de 1.966 la Diputación acordó reducir a la mitad la partida prevista para la reorganización en el proyecto de presupuestos para 1.967, y que en vez de nombrarse todas las plazas convocadas únicamente se cubrieran diez, quedando los demás aprobados en situación de "expectativa de destino" para cuando pudieran ser llamados a cubrir sus plazas[296]. Es decir, que por razones económicas la ampliación de plantilla en 1.967 quedó en diez plazas en vez de las veinte previstas; al final de ese año el Cuerpo quedaba constituido por 37 miembros. En cuanto al aumento del parque de vehículos, tampoco se cumplió en su totalidad, llegando a veintiuno en vez de a los veintisiete previstos.

En 1.968 estaba previsto que la plantilla llegara a los 69 miembros, pero ese año no se convocaron nuevas oposiciones y el número de miembros quedó estabilizado en 37. La causa inmediata fue económica, ya que la Diputación Foral no incluyó en los presupuestos ninguna partida dedicada a continuar el plan de reorganización aprobado en 1.966. Al final de 1.968 la plantilla se repartía de la siguiente manera:

-4 policías en Administración (que con el Jefe ocupaban una oficina en el edificio de la antigua Cámara de Comptos en Pamplona).

-4 policías en la estación de autobuses de Pamplona.

-24 policías en las funciones generales de tráfico y otras, con base en el cuartelillo del Parque de Automovilismo.

-2 policías en el destacamento de Tudela.

-2 policías en el destacamento de Cortes.

Dentro de la reorganización acometida por el Jefe Prieto hay que examinar un hecho que afectó a la Policía Foral solo de modo indirecto. Junto al estudio de reorganización de la Policía Foral se presentó otro relativo al Servicio Provincial de Incendios, que había sido establecido mediante acuerdo de 4 de octubre de 1.963 con una organización en parte profesional y en parte de voluntarios, y que dependía del Parque Central de Automovilismo y Talleres. La Diputación Foral, en acuerdo de 16 de abril de 1.966 (que fue complementado por otro de 4 de enero del año siguiente),

[296] Esta técnica de la "expectativa de destino" fue utilizada por la Diputación Foral hasta 1.969, en que por acuerdo de 26 de julio se suprimió.

encomendó la Dirección del Servicio de Incendios y su Cuerpo de Bomberos al Jefe de la Policía Foral. A partir de entonces, éste sería Jefe de ambos servicios, ahora bien, ello no significó en modo alguno unión o confusión entre ellos, ya que funcionaron de modo independiente.

6.3.3. Desarrollo hasta 1.982.

El programa de reorganización de la Policía Foral en tres años previsto en 1.964 quedó frustrado, pero sus previsiones se fueron realizando a un ritmo mucho más lento y sin planificación determinada a lo largo de los siguientes años. A partir de 1.969 se volvió a introducir en el presupuesto de la Diputación una partida denominada de "reorganización".

La plantilla de 37 hombres existente en enero de 1.969 se fue ampliando sucesivamente: al final de ese año era de 44 personas; en los años siguientes volvió a reducirse la plantilla a causa de jubilaciones y bajas en el Cuerpo, hasta quedar en 38 hombres en 1.974, para pasar a 60 en 1.975, 65 en 1.977, 78 en 1.979, 89 en 1.981 (a todas esas cantidades hay que sumar el Jefe). El ingreso en la Policía Foral se realizó en todos los casos mediante oposición, a la que seguía para los aprobados un cursillo de dos o tres meses impartido por los propios mandos del cuerpo.

El aumento de plantilla, siempre en unos niveles muy modestos, apenas tuvo reflejo en un cambio de instalaciones. La Policía Foral siguió utilizando el cuartelillo del Parque de Automovilismo de la Diputación y las oficinas de la Cámara de Comptos, éstas hasta que en 1.973 se trasladaron la Jefatura y Administración a un piso en la calle Bergamín de Pamplona.

Las funciones ejercidas por la Policía Foral, en aplicación del acuerdo de reorganización de 1.964 se fueron diversificando progresivamente:

a) Siguió constituyendo la función principal de la Policía Foral la vigilancia del tráfico y transporte en las carreteras de Navarra, a lo que se une el auxilio a los conductores y una especial atención a los transportes especiales y de mercancías peligrosas (que empezaron a ser controlados incluso antes de dictarse la actual reglamentación estatal). A partir de 1.975 se incluyó dentro de este servicio a la autopista de Navarra, tras acuerdo con la empresa concesionaria de la misma por el que ésta aportaba las instalaciones dentro de la autopista (un cuartelillo situado primero en Noain y luego en Marcilla) y los medios técnicos (comprendidos vehículos y carburante). La misma función realizaba en la autopista la Guardia Civil, aunque nunca existió coordinación entre los dos cuerpos.

Junto a esas funciones se hallaba la imposición de las sanciones por infracción a determinados preceptos del Código de la Circulación que realizaba el Jefe de la Policía Foral. Por Decreto de 1 de marzo de 1.973 se dio una nueva redacción al artículo 229 del Código, estableciendo sanciones elevadas por el exceso de peso de los vehículos. Con ello, este artículo venía a superponerse en su contenido con otros preceptos referidos a conservación de las carreteras y sometidos a la competencia de la Diputación Foral, pero cuya sanción era de cuantía mucho menor (especialmente con el artículo 55, que regula la "presión sobre el pavimento" de los vehículos, factor que, lógicamente, depende también de su peso). A partir de ese momento, como era

razonable esperar, las denuncias de la Guardia Civil en casos de exceso de peso se hacían señalando como precepto infringido el artículo 229 del Código, con lo cual escapó a la competencia de la Diputación un gran número de infracciones de las que sancionaba con anterioridad.

Por la Diputación se encomendó a una comisión compuesta por el Director de Caminos, el Secretario de la Junta de Transportes y el Jefe de la Policía Foral que hicieran gestiones ante el Ministerio de Obras Públicas y la Jefatura Central de Tráfico para buscar la forma de que se respetaran sus competencias; a la vuelta de Madrid los comisionados elevaron informes pesimistas sobre el resultado de las entrevistas que habían mantenido. Sin ser rechazados por la Administración Central los argumentos que expusieron, no se les dio respuesta satisfactoria (ese mismo año se aprobó la Compilación de Derecho Civil de Navarra admitiendo el principio de inmodificabilidad del régimen foral sin pacto previo, pero estas cuestiones tan sutiles escaparon a la reforma del Código de la Circulación).

b) A partir de 1.970 se realiza la función de vigilancia en la Depositaría de la Diputación y en la agencia central de la Caja de Ahorros de Navarra (por aquel entonces situada junto al Palacio de Navarra, en el edificio que más tarde pasó a ser ocupado por la Hacienda Foral), con un policía foral de guardia en cada lugar.

Por acuerdo de 6 de diciembre de 1.974 la Diputación aprobó el proyecto de organización de la Sección de Protección, que tenía como función la vigilancia de diversas sucursales de las Cajas de Ahorros (de Navarra y Municipal de Pamplona). Se destinaban 16 hombres para esta Sección, algunos de los cuales harían guardia en las diversas agencias, y otros formarían dos patrullas móviles, una con uniforme y vehículo oficial, y otra de paisano y con vehículo camuflado, que harían visitas a las diversas agencias y realizarían también transporte de fondos o valores. El coste de este servicio sería sufragado por las Cajas de Ahorros. Esta sección se puso en funcionamiento a partir del 9 de diciembre de 1.974, con los policías forales que se prestaron como voluntarios.

A partir de 1.975 se amplió el servicio de protección permanente al Museo de Navarra, y a partir de 1.976 (tras una serie de incidentes consecuencia de la efervescente situación política de ese momento) al Palacio de Navarra. A partir de 1.979 se prestó también vigilancia a la sede del Parlamento Foral de Navarra, y desde 1.982 en el Hospital de Navarra.

Al parecer, dentro de la propia Policía Foral no existía una idea muy clara sobre estas funciones de vigilancia y protección de instalaciones, ya que la Diputación Foral con fecha 28 de junio de 1.979 acordó "declarar que es misión específica de la Policía Foral la protección de los miembros de la Corporación, el cumplimiento de órdenes dimanadas de la Presidencia[297], la custodia y seguridad de los bienes y propiedades de la Diputación Foral y, de una manera especial, el Palacio de Navarra y demás dependencias de la Corporación, propiedades públicas que son integrantes del patrimonio de Navarra, así como el mantenimiento del orden dentro de dichas

[297] En virtud del Real Decreto-Ley Paccionado de 26 de Enero de 1.979, el Presidente de la Diputación sería elegido por los diputados forales y de entre ellos. Esta reforma se aplicó a la Diputación Foral elegida en abril de 1.979 por sufragio universal, desapareciendo la presidencia simbólica del Gobernador Civil y el ejercicio efectivo de la presidencia por el Vicepresidente.

dependencias", y "ordenar que, para la mejor realización de los servicios indicados, se dote al Cuerpo de la Policía Foral, previos los asesoramientos oportunos, de los medios materiales idóneos".

El servicio de vigilancia de las Cajas de Ahorros fue suprimido por acuerdo de 23 de mayo de 1.980, ya que la plantilla resultaba insuficiente para atender esa función además de las más específicas de la Policía Foral. A partir de entonces las Cajas de Ahorros cubrieron ese servicio mediante vigilantes jurados (ya durante los años en que se prestó vigilancia algunos miembros de la Policía Foral habían causado excedencia en ésta para pasar a convertirse en vigilantes jurados de la Caja de Ahorros de Navarra).

c) Con la misma fecha en que se suprimió la vigilancia en las Cajas de Ahorros la Diputación Foral acordó que con el personal que quedaba libre se organizaría un servicio de escolta a la Corporación. Con anterioridad no se había considerado necesario, pero debido al clima de agitación política y al incremento de las acciones terroristas que se daban en torno a esa época, a partir de entonces la Policía Foral presta protección al Presidente de la Diputación, a los Diputados y al Presidente del Parlamento.

d) En 1.979 se organizó un servicio de Coordinación de Ambulancias dentro de la Policía Foral, en el cual se integraban las ambulancias dependientes del Hospital de Navarra, del Servicio de Bomberos y de la Cruz Roja (que mantenía un convenio de colaboración con la Diputación Foral). Esta coordinación se realizaba fundamentalmente a través de la emisora de radio instalada en el Hospital de Navarra y atendida por miembros de la Policía Foral. El objeto del servicio era asegurar la correcta asignación de las ambulancias existentes entre las diversas llamadas de urgencia, de modo que no hubiera necesidades no atendidas o atendidas sin la suficiente rapidez ni se enviaran más recursos de los necesarios en cada caso.

e) La Policía Foral cumplía también algunas tareas típicamente burocráticas, como la expedición de permisos para transportes especiales, autorizaciones de viajes regulares, etc.

f) Además de las funciones señaladas, la Policía Foral realizaba un incontable número de misiones muy concretas al servicio de diferentes órganos de la Administración Foral, que con los años se va incrementando al ritmo que crece ésta: inspección y denuncia en determinadas normas sanitarias, de caza y pesca, de protección contra incendios, encuestas de tráfico, notificaciones administrativas, localización de vehículos robados, estudios sobre protección estética, intervención en rescates de montaña, primeros auxilios en accidentes, etc. En ocasiones dentro del propio cuerpo se producían quejas por considerar que se trataba a la Policía Foral como "ordenanzas para todo", a veces en funciones impropias de un servicio policial.

La organización de la Policía Foral en esa época no fue objeto de normas definidas, sino que iba acomodándose a las necesidades que surgían. Aunque se planteó la creación de un segundo puesto de mando no llegó a ser realidad, y se mantuvo el Jefe como único responsable de todos los servicios. Inicialmente los miembros del cuerpo se distribuyen, más que en órganos diferenciados, por los locales o destinos que ocupan: Administración, Estación de autobuses, carretera, etc., con una distribución irregular de

los mandos existentes (cabos, sargentos y oficiales[298]). Con el tiempo la tendencia lleva a la creación (más o menos informal) de diversas secciones, al frente de las cuales suele haber un mando de diversa graduación (los ascensos se realizaban por antigüedad). Se van configurando las secciones de Administración, Protección de Cajas de Ahorros, de Prevención de transportes peligrosos, de carretera, de la autopista, de escolta, de coordinación de ambulancias, etc. Toda la plantilla se concentra en Pamplona, excepto dos destacamentos en Tudela y Cortes, cada uno de ellos inicialmente con dos miembros, que luego se redujeron a uno, por lo que en 1.975 se suprimió el de Tudela y quedó únicamente el de Cortes con dos policías (se acabó suprimiendo también en 1.986).

A partir de 1.975, aproximadamente, se comenzó a prestar mayor atención a la formación permanente de los miembros de la Policía Foral con el fin de que estuvieran capacitados suficientemente en las funciones que iban asumiendo. Desde esa época se establece la preparación constante en defensa personal, y se realizan cursos y conferencias de especialización en diversas materias.

El Jefe de la Policía Foral, José Luis Prieto, renunció al cargo en abril de 1.979, tras trece años de ejercerlo, años en que se había llevado a cabo la parte principal de organización de la Policía Foral. Mediante acuerdo de 27 de abril de 1.979 la Diputación encomendó la jefatura accidental al Oficial D. José María Sáenz Valero.

El cargo de Jefe se sometió a concurso público entre Jefes y Oficiales de las Fuerzas Armadas, y entre los candidatos que accedieron a éste la Diputación Foral nombró, mediante acuerdo de 28 de septiembre de 1.979, al capitán de infantería D. Luis Lezana Odriozola.

Inmediatamente después de tomar posesión de su cargo, el día 5 de noviembre, el nuevo Jefe de la Policía Foral elevó informe a la Diputación exponiendo las deficiencias existentes en el Cuerpo y la necesidad de proceder a su reestructuración y ampliación de plantilla. Mediante acuerdo de 21 de diciembre de 1.979 la Diputación decidió, como paso previo a cualquier reestructuración, encomendar la redacción de un proyecto de nuevo reglamento de la Policía Foral a una comisión formada por su Vicesecretario, el Director de Personal y el Jefe del cuerpo.

En los meses siguientes el Jefe de la Policía Foral redactó un primer borrador de reglamento, basado fundamentalmente en el de los Miñones de Álava, y lo sometió a consideración de los otros miembros de la comisión. En marzo de 1.980 la comisión se dirigió a la Diputación exponiendo la necesidad de definir si lo que se pretendía era una simple refundición y desarrollo de los acuerdos de 1.941 y 1.964 o bien una nueva norma o ley foral que estableciese una regulación completamente nueva, y si era este segundo caso el que procedía, solicitaba que se dictaran las correspondientes directrices políticas. Para el caso de que fuera el primer objetivo el perseguido por la Diputación, la comisión elevaba el borrador elaborado, pero advirtiendo que posiblemente no era el mejor momento para aprobarlo; se estaban gestando tanto por la Administración del Estado como por la de Navarra sendas regulaciones sobre Función Pública, además del Amejoramiento del Fuero, normas todas ellas que influirían en la regulación de la

[298] El primer Oficial se nombró en 1.969, y en los años siguientes habitualmente existió un Oficial de tráfico y otro encargado de la administración.

Policía Foral, la cual podía seguir rigiéndose de momento por las normas existentes, que no eran obstáculo para ampliar la plantilla si se creía necesario.

La comisión trabajó todavía algunos meses en el borrador, pero esos trabajos no llevaron a ningún resultado, posiblemente debido a la poca definición de la propia Diputación (en esa época presa de una gran división interna con posturas políticas muy enfrentadas) sobre el sentido que debía tener la regulación pretendida y a que había otras cuestiones mucho más urgentes que atraían su atención. El proyecto de nuevo reglamento acabó por diluirse. Únicamente se produjo un cambio organizativo; por acuerdo de 27 de junio de 1.980 la Diputación Foral decidía segregar el Servicio de Incendios de la Jefatura de la Policía Foral y dotarle de su propio Jefe. Las razones eran "de tipo técnico y organizativo" y se contenían en sendos informes del Jefe de la Policía Foral y del Oficial Técnico del Servicio de Incendios; expresaba el citado acuerdo también "la necesidad de que el Jefe de la Policía Foral debe dedicar plenamente su actividad a la misión de dirigir y organizar dicho Cuerpo". La unión de ambos órganos bajo un mando común vino a coincidir, pues, con el período de Jefatura de José Luis Prieto.

En diciembre de 1.979 se produjo un incidente que refleja la tormentosa situación política de esa época y que incidiría también en la actuación de la Policía Foral. Con motivo de una campaña de reivindicación del euskera un grupo de personas entraron en el Palacio de Navarra y se encerraron en el despacho de un diputado; al acudir la Policía Foral para desalojarlas, siguiendo instrucciones del Presidente de la Diputación (por entonces Jaime Ignacio Del Burgo, de UCD), se presentó en el lugar otro diputado (Ángel García de Dios, de Herri Batasuna) que indicó a los miembros de la Policía Foral que interrumpieran el desalojo, todo ello en medio del correspondiente enfrentamiento verbal entre los encerrados y los policías forales. El Jefe de la Policía Foral reclamó de la Diputación que dejara claro que ninguna persona debía entorpecer la actuación de la Policía Foral cuando cumpliera órdenes del Presidente. Con fecha 10 de enero de 1.980 la Diputación acordó que no era necesario hacer ningún pronunciamiento expreso sobre la interferencia de los diputados, ya que el acuerdo de reorganización de 1.964 era suficientemente claro sobre la dependencia de la Policía Foral, y únicamente había que recordar su vigencia (al mismo tiempo se exigía del diputado García de Dios una explicación por su actitud).

Dentro de la propia Policía Foral se produjeron sucesos que expresaban cierto descontento. El día 7 de noviembre de 1.980 se reunieron en asamblea 38 policías forales con motivo de un expediente disciplinario abierto a dos de ellos, con el que se mostraban disconformes. En dicha asamblea acordaron, entre otras cosas, solicitar la elaboración de un nuevo reglamento, en la que tuvieran participación los miembros del cuerpo.

El día 20 de marzo de 1.981 fue asesinado por ETA en Pamplona el antiguo Jefe de la Policía Foral, teniente coronel D. José Luis Prieto, que desde su renuncia se hallaba retirado. Como consecuencia del atentado se convocó por la mayoría de los partidos políticos de Navarra una manifestación de repulsa al terrorismo el día 25 de marzo, a la que acudió parte de la plantilla de la Policía Foral vistiendo el uniforme reglamentario, aunque no con funciones de orden sino tomando parte en la propia manifestación. Entre los demás miembros que no acudieron a la manifestación se debatió en asamblea la procedencia o no de que la Policía Foral se involucrase en actos

políticos, y dos miembros del cuerpo acudieron a una emisora de radio donde entregaron un comunicado al respecto que causó gran malestar en el resto de la plantilla por haberse arrogado aquellos una representatividad que no tenían.

Otro incidente que se produjo poco después, en marzo de 1.982, fue la desaparición del policía foral D. Francisco Javier Martínez Nogales, que había ingresado en el cuerpo en enero de 1.981, y que huyó a Francia ante el temor de ser detenido como miembro de ETA. Tras el correspondiente expediente sancionador, fue separado del cuerpo por abandono del servicio (tiempo después fue detenido en Francia, entregado a la policía española y encarcelado bajo diversos cargos de colaboración con ETA).

Pocos meses después se produjo otro hecho que dañaba la imagen de la Policía Foral y que trajo como resultado la dimisión de su Jefe. El 21 de Noviembre dos policías forales de la Sección de Escolta, después de haber acompañado al Presidente de la Diputación a Estella, y siendo de madrugada, entraron en un bar de Cirauqui donde bajo el pretexto de una actuación en materia de drogas realizaron diversas pesquisas y exigieron varios documentos a los titulares del bar, tras lo cual solicitaron por radio la presencia de la Guardia Civil, que no quiso intervenir por no haber motivo. Los propietarios del bar presentaron denuncia ante el Juzgado por la actitud amenazadora y ofensiva de los policías forales, y los hechos fueron dados a conocer ampliamente por la prensa.

El tratamiento informativo de los hechos y los comentarios a que dieron lugar motivaron que 59 policías forales remitieran un comunicado a la prensa para separar claramente la actuación de los dos miembros del cuerpo del buen nombre y prestigio de éste.

Como consecuencia de todo ello se incoaron dos expedientes disciplinarios; el primero, a los dos policías forales, terminó con la imposición de una sanción por una falta grave consistente en practicar conductas privadas que implicaban menosprecio para el cuerpo de la Policía Foral (se entendió que no habían obrado dentro de sus funciones, ya que no era competencia de la Policía Foral actuar ni en materia de drogas ni de policía de establecimientos); el segundo finalizó con sobreseimiento respecto de los otros 59 policías forales, aunque se les amonestó y señaló que en adelante cumplieran las normas existentes sobre acceso a los medios de comunicación.

El Jefe de la Policía Foral, Luis Lezana, presentó su dimisión, que fue aceptada por la Diputación Foral mediante acuerdo de 23 de diciembre de 1.982, al mismo tiempo que nombraba como Jefe accidental al Oficial D. Sinforoso Barricart Belza (que era ascendido esa misma fecha desde el empleo de Sargento).

6.4. LA POLICÍA FORAL EN LA ACTUALIDAD.

6.4.1. La Policía Foral tras el Amejoramiento del Fuero.

El Parlamento Foral de Navarra aprobó el 1 de julio de 1.980 unas "Bases de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral", y el día 13 de noviembre del mismo año otras sobre "elección, composición y funciones de las Instituciones Forales"

(en ambos casos, tras la discusión y enmienda de un texto previo remitido por la Diputación Foral, según disponía el Real Decreto Paccionado de 26 de enero de 1.979, que abría el camino a la reforma del régimen e instituciones forales). Estas bases señalaron el arranque para la negociación entre las Comisiones nombradas por el Gobierno central y la Diputación Foral y de la cual surgió la que sería aprobada como Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de 10 de agosto de 1.982.

En ninguno de los textos de bases aprobados por el Parlamento se hacía referencia a la Policía Foral[299]. El artículo 51 del Amejoramiento establece:

> 1. Corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta.
>
> Corresponde igualmente a la Comunidad Foral la coordinación de las Policías Locales de Navarra, sin detrimento de su dependencia de las respectivas autoridades municipales o concejiles.
>
> 2. Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral, en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica.
>
> A fin de coordinar la actuación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, se establecerá, en su caso, una Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes de la Diputación Foral y del Gobierno de la Nación.

Este texto, redactado durante las negociaciones entre las Comisiones antes citadas, no fue causa de polémica y se halla entre los apartados del Amejoramiento cuya aprobación, tanto en la negociación como en su doble tramitación parlamentaria (Cortes Generales y Parlamento Foral), fue totalmente pacífica. Las consecuencias de este precepto para la Policía Foral eran las siguientes:

a) Se reconocían las funciones desempeñadas hasta entonces por la Policía Foral, aunque sin definir cuales eran.

b) Se hacía posible una ampliación de funciones mediante la remisión a la futura Ley Orgánica (que debía ser, lógicamente, la aludida en el artículo 129.1.29 de la Constitución).

c) Se reconocía que la única dependencia de la Policía Foral era de la Diputación Foral.

d) Se preveía la posible creación de una Junta de Seguridad, con alguna semejanza a las contempladas en los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña

[299] En cambio, el Acuerdo de la Diputación Foral de 27 de Diciembre de 1.979, que aprobaba el proyecto de bases de negociación del Amejoramiento que se remitirían al Parlamento Foral, sí que mencionaba a la Policía Foral. Este acuerdo, siguiendo una sistemática que desapareció del texto final aprobado por el Parlamento, establecía como límite de las facultades propias de Navarra la idea de unidad constitucional, y enumeraba las materias que se consideraban inherentes a dicha unidad, entre las cuales se hallaba la "Seguridad pública, sin perjuicio de las funciones que corresponden o puedan corresponder a la Policía Foral" (apartado 2.22).

(aunque no con idénticas funciones), para coordinar la actuación de la Policía Foral con los cuerpos estatales.

La promulgación del Amejoramiento del Fuero no suponía cambio inmediato en la organización o funciones de la Policía Foral, aunque sí dejaba abierta la puerta a algunos cambios en el futuro, a través de la anunciada Ley Orgánica. Con todo, los profundos cambios que se sucedieron inmediatamente en la Administración navarra incidieron, como no podía ser menos, en la Policía Foral.

Mediante Ley Foral 13/1.983, de 30 de marzo, se reguló el Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra; según su artículo 2 quedaban "expresamente excluidos" de su ámbito, entre otros, "los miembros de la Policía Foral". Las razones alegadas para tal exclusión durante el debate parlamentario de la Ley Foral eran la conveniencia de esperar a una redefinición de las funciones de la Policía Foral, que debería producirse en una norma específica, para abordar la regulación del régimen de sus miembros[300], y el tratamiento diferenciado que requerían frente a los demás funcionarios[301]. En ese mismo debate se hicieron alusiones a algunos de los problemas que aquejaban a la Policía Foral: parte de sus miembros mostraban pocos deseos de permanecer en el cuerpo si este continuaba ampliando sus funciones (probablemente por carecer de especial vocación para las tareas policiales, y haber ingresado en la Policía Foral con una visión de ésta como servicio escasamente policial); la mayoría mostraba inquietud porque no se reconociera su condición de funcionarios y sus derechos adquiridos, y prefería ser encuadrada en el Estatuto común[302]. No faltó la afirmación de que el cuerpo se hallaba "en una situación delicada porque no se sabe exactamente qué es lo que se pretende hacer con él"[303].

La primera consecuencia del Amejoramiento que afectó a la Policía Foral fue la reorganización general que afrontó la Administración Foral. Mediante Decreto Foral 36/84, de 7 de mayo[304], el recién constituido Gobierno de Navarra[305] "repartió" las diversas unidades administrativas entre los Departamentos creados por la Ley Foral

---

[300] "Diario de Sesiones del Parlamento Foral de Navarra" de 21 de abril de 1.983, páginas 7 y 8, intervención del portavoz del Grupo Socialista.

[301] En el mismo Diario de Sesiones citado, página 8, intervención del portavoz de Unión del Pueblo Navarro.

[302] Diario de Sesiones citado, páginas 8 y 9, intervenciones de los representantes de Unión del Pueblo Navarro y Grupo Mixto (Sr. Sorauren).

[303] Diario de Sesiones citado, intervención del Sr. Sorauren.

[304] La referencia a los Decretos Forales y Ordenes Forales que a partir de 1.983 sustituyeron a los Acuerdos de la Diputación Foral entiéndase hecha a los correspondientes ejemplares del Boletín Oficial de Navarra donde fueron publicados.

[305] El Amejoramiento del Fuero da a la Diputación Foral éste nombre y también el de "Gobierno de Navarra", aunque prefiriendo el primero. La Ley Foral 23/1.983, de 11 de abril, siguió el criterio contrario, y de entre ambas denominaciones usa con mayor asiduidad la de Gobierno de Navarra. El ejecutivo formado en mayo de 1.984 bajo la presidencia de Gabriel Urralburu ha usado desde entonces esta denominación. Este cambio pretende remarcar la diferencia de carácter que se ha producido tras el Amejoramiento. Cuenta con un precedente histórico, si bien muy breve (y posiblemente no era conocido por los redactores del Amejoramiento); mediante Decreto de 8 de febrero de 1.810, época de la ocupación francesa, Napoleón estableció, en lugar de las instituciones tradicionales, un "Gobierno de Navarra", a cuyo frente puso como Gobernador al general Joseph Dufour. Este, mediante Decreto de 16 de marzo siguiente, reguló su Consejo de Gobierno, cuyos miembros se denominarían "Consejeros del Gobierno de Navarra". Este órgano duró pocos meses; por Decreto de 4 de agosto del mismo año del nuevo Gobernador, general Conde de Reille, fue suprimido. Ver Herminio de OLORIZ, "Navarra en la Guerra de la Independencia", Pamplona, 1.910, páginas 329 y 333.

23/1.983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral, quedando adscrita la Policía Foral al Departamento de Presidencia. De este modo la dependencia del Jefe de la Policía Foral ya no era directa del Presidente, sino que pasaba a través del correspondiente Consejero.

Mediante Decreto Foral 97/1.984, de 30 de mayo, se reguló la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, cuyo artículo señalaba que la Policía Foral "estará adscrita orgánicamente al Departamento de Presidencia", sin mayor precisión[306].

Por Decreto Foral de 31 de julio de 1.984, el Gobierno de Navarra nombró como nuevo Jefe de la Policía Foral al capitán de artillería D. Manuel Jaramillo Rodrigo. El nombramiento se produjo tras el habitual sistema de concurso de méritos entre Jefes y Oficiales de las Fuerzas Armadas. La convocatoria del concurso se había publicado en el Boletín Oficial de Navarra el día 25 de abril de 1.983; la peculiar situación política que se produjo en los meses siguientes (impugnación ante el Tribunal Constitucional de la propuesta de nombramiento de Presidente del Gobierno que había formulado el Presidente del Parlamento de Navarra[307]) retrasó más de un año la resolución del concurso y el nombramiento, por lo cual durante ese tiempo siguió ejerciendo la jefatura accidental el Oficial D. Sinforoso Barricart.

La demora en abordar la regulación del régimen de la Policía Foral (influida también por el retraso de la Ley Orgánica aludida en el artículo 149.1.29 de la Constitución) llevó al Gobierno de Navarra a dictar, mediante Decreto Foral 247/1.984, de 5 de diciembre, una norma provisional que regulara el sistema retributivo de sus miembros, evitando la excesiva diversidad de su régimen y la posibilidad de agravios comparativos respecto de los demás funcionarios forales (cuyo nuevo reglamento de retribuciones se había aprobado en julio de 1.984). Esta regulación en la práctica consistió en integrar a los miembros de la Policía Foral al régimen retributivo derivado del Estatuto del Personal de 1.983 (del que habían sido excluidos), con algunas matizaciones exigidas por sus peculiaridades organizativas[308].

Los anunciados propósitos de redefinición de funciones y regulación del régimen de la Policía Foral vinieron a coincidir con la preocupación del Gobierno de Navarra por impulsar sus servicios en materia de protección civil y adoptar una organización más adecuada de sus órganos relacionados con la seguridad pública. Por ello, mediante Decreto Foral 13/1.985, de 16 de enero, la Policía Foral y la unidad de

---

[306] Según la Ley Foral 23/1.983 citada, los Departamentos de la Administración Foral se componen de Direcciones Generales, Servicios, Secciones y Negociados; asimismo pueden tener adscritos Organismos Autónomos. Sin embargo, al Departamento de Presidencia se adscribieron una serie de órganos atípicos que no encajaban en dicho esquema: la Policía Foral, el Tribunal Administrativo y el Consejo de Estudios de Derecho Navarro.

[307] El conflicto, de neto origen político, tenía como objeto directo la diferente interpretación que hacían del Amejoramiento del Fuero y de la Ley Foral del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral el Presidente del Parlamento (miembro de Unión del Pueblo Navarro), que había efectuado al Rey propuesta de nombramiento a favor del candidato de su partido, y el Gobierno Central (a instancias del Partido Socialista de Navarra-P.S.O.E.); se resolvió por Sentencia 16/1.984, de 6 de febrero, que anulaba la propuesta de nombramiento realizada a favor del candidato de U.P.N. Posteriormente fue nombrado como Presidente del Gobierno de Navarra Gabriel Urralburu, candidato del P.S.O.E.

[308] La principal diferencia es que los miembros de la Policía Foral no se hallaban distribuidos en niveles según su titulación académica de ingreso (desde al A hasta el E), como los demás funcionarios, sino por sus tradicionales graduaciones de Policía, Cabo, Sargento y Oficial, lo cual influía a la hora del cálculo de las retribuciones básicas.

extinción de incendios y salvamento (que tenía rango de sección) se transfirieron al Departamento de Administración Municipal, otorgándoles a ambas el rango de Servicio y uniéndolos en un nuevo órgano: la Dirección General de Protección y Seguridad Ciudadana. Al mismo tiempo, se cambió la denominación del Departamento de Administración Municipal, que adoptó el nombre de Departamento de Interior y Administración Local, y quedó integrado por dos Direcciones Generales: la de Protección y Seguridad Ciudadana y la de Administración Local.

La nueva organización quedó establecida en la práctica a partir de julio de 1.985, al nombrarse el primer Director General de Protección y Seguridad Ciudadana, Ricardo Olabegoya, hasta entonces Director de Protección Civil del Gobierno vasco.

A partir de esta reestructuración orgánica en torno a la Policía Foral se puede decir que arrancó el anunciado proceso de reorganización del Cuerpo, y que en los meses siguientes se fue reflejando en los siguientes hechos:

a) En 1.986 la Jefatura de la Policía Foral abandona la sede que mantenía en la calle Bergamín de Pamplona y se traslada al Palacio de Navarra, donde se hallaban las dependencias centrales de la Dirección General. Asimismo se inició la reforma de un edificio sito en el recinto del Parque de Automovilismo para constituir el cuartel central de la Policía Foral, sustituyendo al "barracón-cuartelillo" establecido veinte años antes.

b) Se amplió la plantilla en cuarenta plazas, llegando a 133 plazas, y se convocó la oposición correspondiente.

c) Se inició el proceso de unificar los servicios administrativos de la Policía Foral con los demás de la Dirección General, con la finalidad de que los miembros de aquella se dedicaran exclusivamente a tareas policiales y no burocráticas.

d) Se suprimieron los servicios de la Autopista de Navarra y de la estación de autobuses de Pamplona.

e) El servicio de coordinación de ambulancias pasó a depender enteramente de la Dirección General, uniéndose a la central de comunicaciones del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento, constituyéndose un centro de coordinación de todos los servicios de urgencias del Gobierno de Navarra.

f) A partir de mediados de 1.986 se organiza un grupo especializado en el control del Juego y los Espectáculos Públicos, materias cuyos servicios y funciones habían sido transferidos desde la Administración del Estado a la de la Comunidad Foral[309] y que fueron atribuidas a la Dirección General de Protección y Seguridad Ciudadana (con lo cual ésta ampliaba el ámbito de sus funciones).

g) Se inician los estudios para dotar de una nueva regulación a la Policía Foral.

[309] Reales Decretos 223/86 y 228/86, de 24 de enero, que aprobaban los correspondientes acuerdos de traspaso, dictados en aplicación de las competencias exclusivas que, en ambas materias, atribuyen a Navarra los apartados 15 y 16 del artículo 44 del Amejoramiento.

6.4.2. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1.986 y la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra de 1.987.

Mediante Ley Orgánica 2/1.986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, las Cortes Generales daban cumplimiento a lo ordenado en el artículo 129.1.29 de la Constitución (además de en los artículos 104 y 128.1.22 de la misma norma).

La Ley Orgánica llegaba en un momento en el cual ya se habían creado dos policías autonómicas (en el País Vasco y Cataluña) en la forma establecida en sus respectivos Estatutos, por lo que parece que se seguía el camino contrario al indicado en la Constitución (Ley Orgánica - Estatutos). La posibilidad de que el "marco" que debía establecer la Ley Orgánica chocara con lo ya regulado en los Estatutos de Autonomía y disposiciones de desarrollo en el País Vasco y Cataluña llevaron a que en los proyectos de la ley se incluyera una disposición final remitiendo el régimen de las policías autonómicas ya creadas, en primer lugar, a sus respectivos Estatutos, y estableciendo solo como de aplicación directa algunos preceptos de carácter muy genérico (principios básicos de actuación, disposiciones estatutarias, etc.). En el texto final esa disposición quedó convertida en las disposiciones finales primera (País Vasco) segunda (Cataluña) y tercera (Navarra). Tras consultas con los parlamentarios navarros y con el Gobierno de Navarra, la disposición final tercera quedó como sigue:

> 1. La Policía Foral de Navarra se regirá por la Ley Orgánica 13/1.982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y normas que la desarrollan, respecto de las que la presente Ley tendrá carácter supletorio.
>
> 2. No obstante lo establecido en el número anterior, por su carácter general, serán de aplicación directa al régimen de la Policía Foral, los artículos 5, 6, 7, 8, 43 y 46 de esta Ley, sin perjuicio de las competencias que corresponden a Navarra en materia de regulación del régimen de Policía, en virtud de la Ley Orgánica 13/1.982, de 10 de agosto; asimismo, y de conformidad con el artículo 51.2 de la citada Ley Orgánica, podrán aplicarse los artículos 38 y 39 de esta Ley, si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra.
>
> 3. La coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Foral de Navarra se realizará por la Junta de Seguridad, de acuerdo con lo previsto por el artículo 51.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral.

Es decir, que la Ley Orgánica realizaba una remisión al Amejoramiento del Fuero, colocándose como norma supletoria, excepto en algunos de sus artículos (que serán estudiados en otro capítulo).

Con la aprobación de la Ley Orgánica no se introdujeron, pues, novedades en el régimen de la Policía Foral. Únicamente quedaban definidas las funciones que se atribuyen a las policías autonómicas, dentro de las cuales la Policía Foral podría ampliar sus funciones anteriores.

La tarea iniciada ya antes de aprobarse la Ley Orgánica para dotar de una nueva regulación a la Policía Foral se culminó en los meses siguientes, y en septiembre de 1.986 era aprobado por el Gobierno de Navarra y se remitía al Parlamento un "Proyecto de Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra". Según la memoria que acompañaba al

proyecto, éste pretendía "actualizar y completar la normativa vigente sobre la materia en la Comunidad Foral", y, además, "desde hacía tiempo era evidente la necesidad" de abordar esa tarea, que se había demorado ante la tramitación de la Ley Orgánica. Explicaba dicha memoria que "el Gobierno ha considerado oportuno regular conjuntamente en el proyecto el régimen de la Policía Foral y el de las Policías Locales", y que "el criterio es coincidente con el adoptado en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: sentar, dentro de lo posible, unas líneas maestras del conjunto de los Cuerpos de Policía dependientes, en este caso, de las Administraciones Públicas de Navarra". Indicaba la memoria asimismo que "la cuestión más importante era conseguir un nivel lo más homogéneo posible de formación y profesionalidad de los miembros de dichos Cuerpos", en lo cual se evidenciaba la preocupación por las deficiencias en la preparación técnica y la eficacia de la Policía Foral y de las policías locales.

El proyecto de Ley Foral no recibió ninguna enmienda a la totalidad, y las 105 enmiendas que presentaron los grupos parlamentarios no cuestionaron las líneas generales del texto, sino que se dirigieron a aspectos muy concretos y, en muchos casos, coincidentes. El punto que desató mayor polémica se refirió a las funciones de la Policía Foral en materia de tráfico. La Comisión de Presidencia y Administración Municipal del Parlamento, a la que se encomendó la emisión del correspondiente dictamen, aprobó una enmienda del Grupo Nacionalista Vasco en la cual se atribuía a la Policía Foral la siguiente función:

> "Vigilancia, ordenación y cumplimiento de normas de regulación del tráfico, ejerciendo con carácter exclusivo las facultades de inspección, denuncia y propuesta de sanción y, en general, todas las funciones policiales en esta materia".

Esta redacción, inspirada en la normativa de la policía autonómica del País Vasco, perseguía la recuperación de las facultades que habían sido arrebatadas por el Gobierno central en 1.961, y la sustitución de la Guardia Civil por la Policía Foral (es decir, la vuelta a la situación anterior). El propósito reintegrador de competencias forales que latía en la enmienda logró el apoyo de todos los grupos parlamentarios excepto el del Gobierno. Llegada la discusión del proyecto en el pleno del Parlamento, el grupo socialista advirtió que tal asunción unilateral de competencias por Navarra infringía el ordenamiento vigente, y con toda probabilidad llevaría a una impugnación ante el Tribunal Constitucional; ante ello, algunos grupos variaron su voto y se volvió a la redacción original del proyecto, en la que se aludía a la concurrencia de competencias y los convenios con el Estado para su delimitación (es decir, la Orden de 20 de diciembre de 1.962 o norma que la sustituyese), aunque todos los grupos parlamentarios, incluido el del Gobierno, expresaron su deseo de que las funciones de la Policía Foral en materia de tráfico pudieran ser ampliadas[310].

El proyecto fue aprobado por el pleno del Parlamento el 5 de febrero de 1.987 y promulgado como Ley Foral 1/1.987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra. Como es habitual, sus 61 artículos contienen continuas remisiones al correspondiente desarrollo reglamentario, para el que su disposición final primera concedía un plazo de un año. Al cumplirse ese plazo (durante el cual había terminado la legislatura, se habían celebrado elecciones al Parlamento de Navarra, y se había constituido un nuevo Gobierno) las únicas normas de desarrollo aprobadas eran las que

[310] Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra, núm. 86, de 4 de febrero de 1.987.

daban cumplimiento a la disposición transitoria quinta que autorizaba el pase a otros puestos de trabajo dentro de la Administración a los miembros de la Policía Foral que optasen por abandonar el Cuerpo a la entrada en vigor de la Ley[311].

6.4.3. La nueva reorganización de la Policía Foral.

A partir de la Ley Foral de 13 de febrero de 1.987 se da más impulso al proceso de reorganización de la Policía Foral ya iniciado a partir de su integración en la Dirección General de Protección y Seguridad Ciudadana.

En los meses siguientes el aumento de plantilla (hasta 133 miembros) se hace realidad al incorporarse los nuevos miembros ingresados a través de la oposición convocada el año 1.986. En esta nueva promoción se dan dos circunstancias reseñables: reciben un previo curso de formación mucho más exigente que los que se habían realizado hasta entonces (parte del mismo impartido en la Academia General de Policía de Ávila, dependiente de la Dirección General de la Policía), y por primera vez ingresan en la Policía Foral dos mujeres. El incremento de efectivos se dirige sobre todo a potenciar las funciones de tráfico (que en los años anteriores, debido a la diversificación de tareas de la Policía Foral, habían contado con escasos recursos personales); el Gobierno de Navarra adopta públicamente la política de prestar especial atención a esta materia[312].

El progresivo incremento de la plantilla de la Policía Foral se convierte en un objetivo, no sólo del Gobierno de Navarra, sino de todos los grupos políticos presentes en el Parlamento. En 1.988 la plantilla aumentó en 30 plazas (con lo que se situaba en un total de 163); en 1.989 el proyecto de Presupuestos Generales de Navarra presentado al Parlamento no recogía aumento de plantilla, ante lo cual varios grupos parlamentarios presentaron enmiendas en las que proponían diversas ampliaciones; finalmente se adoptó un acuerdo entre todos los grupos parlamentarios para crear otras 30 plazas. En este mismo año, sin haberse cubierto estas últimas vacantes, el Gobierno de Navarra decidía crear otras cinco vacantes que se integraban en la oposición correspondiente a 1.988, cuyo curso de formación finalizaba en 1.989. Las Leyes de Presupuestos Generales de Navarra de los años 1.990 y 1.991 contemplan la ampliación de plantilla en 35 plazas cada año, por lo cual en la actualidad la plantilla se eleva a 268 plazas.

Una novedad, más visible que trascendental, que se produce a mediados de 1.987 es el cambio de uniforme de la Policía Foral. Desde 1.945 se usaba uniforme gris, de corte clásico, con una boina roja. El nuevo uniforme conserva la boina roja y el color gris del pantalón, pero da también el color rojo (color representativo de Navarra, por ser el de su bandera y escudo) a las prendas superiores (guerrera, camisa, etc.), al tiempo que daba un corte más moderno a todas las prendas. Asimismo se varió el aspecto de los vehículos oficiales de la Policía Foral (hasta entonces de color gris, y a partir de ahí de color rojo y gris).

---

[311] Estas eran la Orden Foral 585/1.987, de 3 de marzo, del Consejero de Interior y Administración Local, y el Decreto Foral 109/1.987, de 5 de mayo. Como consecuencia de estas disposiciones, abandonaron la Policía Foral nueve de sus miembros.

[312] Así se desprende de la comparecencia del Consejero de Presidencia e Interior ante la Comisión de Economía y Hacienda del Parlamento de Navarra el día 18 de marzo de 1.988 (se recoge en los periódicos "Diario de Navarra" y "Navarra Hoy" del día siguiente).

En el plano organizativo, se eliminaron casi totalmente las funciones administrativas, que pasaron a los órganos comunes de la Dirección General de Protección y Seguridad Ciudadana. Mediante Decreto Foral 25/1.987, de 6 de febrero, las funciones para sancionar determinadas infracciones al Código de la Circulación, que se habían atribuido en 1.966 al Jefe de la Policía Foral, se encomendaron al Consejero de Interior y Administración Local.

En el mismo año de 1.987 la Policía Foral ampliaba sus funciones en materia de tráfico en un aspecto muy concreto; desde la Orden de 20 de diciembre de 1.962 la misión de acompañar las carreras ciclistas y otras pruebas deportivas se había atribuido a la Guardia Civil. Una vez que la competencia en materia de espectáculos públicos (dentro de la cual se encuadran dichas pruebas) fue traspasada al Gobierno de Navarra, se entendió que también se hallaba comprendida esa función, por lo que de acuerdo con la Delegación del Gobierno en Navarra la Policía Foral volvió a ejercerla habitualmente (con todo, la Guardia Civil interviene en los casos en que por coincidencia de servicios la Policía Foral no puede atender alguna carrera).

En noviembre de 1.987 se creó el "Sindicato de Policía Foral", primera organización sindical surgida dentro del cuerpo, y que al poco tiempo de su creación logró una afiliación del 98 % de la plantilla. Aunque no se hallaba regulada la elección de órganos de representación, la representatividad adquirida por este sindicato hizo que fuera aceptado por la Administración y los demás organismos sindicales como interlocutor de hecho en los temas que afectaran a la Policía Foral. Con fecha 24 de octubre de 1.988 este sindicato firmaba con el Gobierno de Navarra un acuerdo por el que se extendían a la Policía Foral los acuerdos sobre condiciones de empleo de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral, suscritos con carácter general con varios de los sindicatos más representativos de los funcionarios. En aquel acuerdo se introducían, para la Policía Foral, algunas matizaciones al acuerdo general en materia de jornada de trabajo y vacaciones. El acuerdo sería sustituido por otro de las mismas características firmado por las mismas partes el 7 de marzo de 1.991.

Aunque antes de 1.988 no existía una norma que estructurara la Policía Foral, en la práctica funcionaba a través de cuatro secciones: de tráfico o carretera, de protección de autoridades o escoltas, de protección de edificios y de juego y espectáculos, cada una de ellas bajo el mando de un Sargento (salvo la de edificios, mandada por el único Oficial existente).

El ejecutivo foral surgido de las elecciones de junio de 1.987 realiza una reestructuración de Departamentos a fines de ese año, en la cual se ve directamente afectada la Policía Foral. Mediante Decreto Foral 159/1.987, de 15 de octubre, la Dirección General de Protección y Seguridad Ciudadana, de la que forma parte, cambia su extensa denominación por la más simple de Dirección General de Interior, y es transferida al Departamento de Presidencia, el cual pasa a denominarse "de Presidencia e Interior"[313]. Es decir, que pasados menos de tres años la Policía Foral volvía al mismo Departamento; no se trataba, sin embargo, de una vuelta "atrás", ya que se reafirma y consolida la idea de que la Dirección General de que forma parte la Policía Foral sea un órgano capaz de formular y ejecutar una política global de seguridad pública dentro de las competencias del Gobierno de Navarra.

[313] A su vez, el Departamento de Interior y Administración Local pasaba a denominarse "de Administración Local".

El Departamento de Presidencia e Interior recibe una nueva estructura orgánica mediante Decreto Foral 265/1.987, de 17 de diciembre. Se establecen dos Direcciones Generales: la Secretaría General de Presidencia (que agrupa la mayoría de los servicios integrados anteriormente en el Departamento) y la Dirección General de Interior, que agrupa a tres servicios: la Policía Foral, el Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento, y el nuevo "Servicio de Gestión Administrativa y Protección Civil". A la Policía Foral se le encomendaban las funciones establecidas en la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra, y su organización interna se remite al correspondiente reglamento (es decir, que en ninguna de ambas cosas se producen novedades). El Servicio de Gestión Administrativa y Protección Civil recibe, como su nombre ya indica, una serie heterogénea de funciones, entre las cuales se hallan:

-la gestión administrativa y económica de los asuntos propios de la Dirección General de Interior;
-el apoyo técnico y jurídico-administrativo a los demás servicios de la Dirección General;
-la coordinación operativa de los servicios de urgencia;
-la formación y perfeccionamiento del personal de los servicios de urgencia y, específicamente, la gestión de la Escuela de Policía de Navarra.

Es decir, que en esa estructura la Policía Foral y el Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento se configuraban como dos servicios operativos (los brazos ejecutores) y el tercer servicio, además de ser un cajón de sastre para otras funciones[314], era un órgano de apoyo de los otros dos que asume tareas de gestión comunes. Entre ellas cabe destacar la gestión del centro S.O.S. Navarra, que actúa como centro de comunicaciones interno de diversos servicios de la Administración Foral (Policía Foral, Incendios y Salvamento, transporte sanitario de urgencia, etc.) y también como centro de recepción directa de las llamadas de los ciudadanos a través de un número de teléfono de tres cifras y de servicio gratuito, y de coordinación con otras Administraciones. Esta nueva estructura orgánica consagra, por tanto, la tendencia iniciada tres años antes con la creación de la Dirección General de Protección y Seguridad Ciudadana y la integración en la misma de la Policía Foral, dirigida a dedicar a la Policía Foral a tareas estrictamente policiales u operativas[315].

En la misma fecha que se aprueba la nueva estructura orgánica del Departamento de Presidencia e Interior se nombra a Manuel Jaramillo como "Director del Servicio de Policía Foral" (frente a la denominación establecida en la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra, que es la de "Jefe de la Policía Foral")[316]. Según afirmaba el mismo Decreto Foral de nombramiento, se trataba de adecuar el nombramiento al nuevo régimen surgido de la Ley Foral 1/1.987, que configura el

[314] Registro de Asociaciones, control de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, Juego, Parque de Automovilismo y Talleres, coordinación de policías locales.
[315] La estructura orgánica del Departamento de Presidencia e Interior fue establecida nuevamente por Decreto Foral 110/1.989, de 11 de mayo y modificada por Decreto Foral 14/1.991, de 17 de enero; sin embargo, las modificaciones no afectan directamente a la Policía Foral. El Servicio de Gestión Administrativa y Protección Civil queda escindido en dos: Servicio de Gestión Técnica de Interior y Servicio de Protección Civil.
[316] Decreto Foral 269/1.987, de 17 de diciembre (Boletín Oficial de Navarra de 12 de enero siguiente). Entiendo que la denominación correcta es únicamente la de la Ley Foral.

nombramiento del Jefe como personal eventual y por libre designación, frente al sistema anterior de contratación administrativa previo concurso.

Mediante Decreto Foral 155/1.988, de 19 de mayo, se aprueba por el Gobierno de Navarra el "Reglamento de organización de la Policía Foral de Navarra", norma de desarrollo de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra. Este reglamento regula algunos aspectos muy concretos de los remitidos al desarrollo de la Ley Foral: estructura interna de la Policía Foral (similar a la existente hasta ese momento), uniformidad (consagra la adoptada en 1.987), saludo y armamento.

Por Decreto Foral 101/1.989, de 27 de abril, se aprueba el "Reglamento de Personal de los Cuerpos de Policía de Navarra", que viene a desarrollar el título tercero de la Ley Foral 1/1.987, es decir, el estatuto del personal de los citados cuerpos. Este reglamento, por afectar también a las policías locales, es la primera norma que se somete a informe de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Navarra creada en la misma Ley Foral.

Tanto las disposiciones de la Ley Foral sobre la promoción dentro de la Policía Foral como los primeros pasos para aplicar las disposiciones del Reglamento de Organización se ponen en práctica a lo largo de 1.989, año en que se nombran 14 nuevos Cabos, tras la celebración de un concurso-oposición, y se incluyen en la plantilla orgánica (y oferta de empleo para ese año) seis plazas de Sargento y dos de Oficial, mandos necesarios para mantener la línea de desarrollo progresivo de la plantilla.

En octubre de 1.990 se crea la Junta de Seguridad que había sido prevista en el Amejoramiento del Fuero, compuesta por ocho miembros, cuatro nombrados por el Gobierno de Navarra y otros cuatro por el Ministro del Interior. La sesión constitutiva se celebra el día 24 de octubre de 1.991.

Mediante Decreto Foral 240/1.990, de 20 de diciembre, se crea la Sección de Protección Ecológica, unidad de la Policía Foral que tendrá la misión de vigilar los espacios naturales y perseguir las infracciones a la normativa de medio ambiente. Inicialmente se integra por diez policías bajo el mando de un cabo, que realizarán su función mediante patrulla en vehículos todo-terreno, principalmente motocicletas. Asimismo se dota a esta Sección de una avioneta de observación y comparte el uso de un helicóptero con el Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento.

7. EL SUBSISTEMA NORMATIVO DE LA POLICÍA FORAL.

En capítulos anteriores se examinó con carácter general el grupo normativo de los Cuerpos de Policía; procede ahora abordar específicamente el grupo normativo regulador de la Policía Foral, esto es, el bloque homogéneo de reglas jurídicas jerárquicamente articuladas y recíprocamente relacionadas que regulan a la organización que se denomina Policía Foral. Este grupo normativo tiene, en razón su objeto, carácter vertical.

Dentro de este grupo normativo hallamos tanto normas estatales como normas dictadas por las instituciones de Navarra; por ello, conviene hacer antes una breve exposición sobre la delimitación de competencias en esta materia entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. Son de aplicación al caso, en su mayor parte, las consideraciones que se hicieron en el capítulo 4.1. al tratar genéricamente de la distribución de competencias en materia de seguridad pública; sin embargo, las peculiaridades del sistema foral exigen ahora que se añadan algunas precisiones y explicaciones adicionales.

7.1. COMPETENCIAS DE NAVARRA EN MATERIA DE SEGURIDAD PUBLICA.

El sistema de atribución de competencias a la Comunidad Foral presenta algunas diferencias respecto al establecido en la Constitución para las Comunidades Autónomas nacidas al amparo de sus disposiciones. El régimen foral no ha surgido de la Constitución, a diferencia de los demás Estatutos de Autonomía, sino que tiene carácter preconstitucional, su existencia data de antes de la Constitución y ésta, en su disposición adicional primera, declara su respeto y amparo a los derechos históricos de los territorios forales, a la vez que prevé su actualización general mediante el correspondiente Estatuto de Autonomía[317]; las competencias que ejerce Navarra en virtud de dicho régimen no se identifican plenamente con las que la Constitución y los

[317] En la doctrina se mantiene viva la polémica sobre el carácter del Amejoramiento del Fuero y, consiguientemente, también el de la Comunidad Foral de Navarra. Mientras que algunos autores mantienen que Navarra es una Comunidad Autónoma más y que el Amejoramiento es un Estatuto de Autonomía como otros (Demetrio LOPERENA, "Aproximación al Régimen Foral de Navarra", Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1.984), otros niegan terminantemente tal equiparación, y afirman la diversa naturaleza jurídica de la Comunidad Foral respecto de las Comunidades Autónomas y del Amejoramiento del Fuero respecto de los Estatutos de Autonomía (Jaime Ignacio DEL BURGO, "Introducción al Amejoramiento del Fuero", Gobierno de Navarra, Pamplona, 1.987). Personalmente me inclino por una postura intermedia, que concilie las evidentes peculiaridades del régimen foral con su inevitable inclusión en el sistema de organización territorial configurado por la Constitución Española. Considero que Navarra es una Comunidad Autónoma, aunque no una Comunidad Autónoma más ni solamente una Comunidad Autónoma, sino que presenta unos rasgos característicos que la diferencian notablemente de las demás. La situación es similar a la existente entre 1.841 y 1.982: nadie discute que Navarra fuera una provincia, pero, desde luego, no una más, sino una provincia "foral", con un régimen administrativo privativo. En cuanto al Amejoramiento, es un Estatuto de Autonomía, pero no solo un Estatuto, ya que viene a renovar el régimen foral preexistente. Tanto la Comunidad Foral como el Amejoramiento tienen una doble naturaleza.

Esta doctrina ha sido expuesta y desarrollada por José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA: "Fundamentos jurídicos..." ya citado; asimismo por Joaquín GORTARI UNANUA en los artículos "El Amejoramiento y la autonomía de Navarra" y "La LORAFNA como estatuto de autonomía" publicados en "Diario de Navarra" los días 21 y 22 de junio de 1.988.

Estatutos han otorgado a las Comunidades Autónomas; como señala Manuel PULIDO, "el techo competencial de la Comunidad Foral de Navarra no es similar al nivel de competencias correspondiente a una Comunidad Autónoma constituida al amparo de lo dispuesto en el artículo 143, ya que le supera, ni se identifica plenamente con el criterium competencial correspondiente a un estatuto tramitado por la vía del artículo 151 de la Constitución, si bien se le aproxima, y ello en función de la vía de los derechos históricos que en este tema también singularizan a Navarra"[318].

En relación con el tema de las competencias que corresponden a Navarra, es preciso tener en cuenta lo que dispone el artículo 3 del Amejoramiento:

> "De acuerdo con la naturaleza del régimen foral, su amejoramiento, en los términos de la presente Ley Orgánica, tiene por objeto:
>
> 1. Integrar en el régimen foral de Navarra todas aquellas facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional.
>
> 2. Garantizar todas aquellas facultades y competencias propias del régimen foral de Navarra".

Es decir, se garantizan las competencias que ya se hallaban atribuidas a Navarra con anterioridad al Amejoramiento, y se integran otras nuevas competencias; en otras palabras, podría decirse que se garantizan a Navarra las competencias que le corresponden en virtud de su régimen foral, y se le añaden otras que le corresponden como Comunidad Autónoma. El límite de la unidad constitucional (concepto que procede de la Ley de 25 de octubre de 1.839, de confirmación de fueros de Navarra y Vascongadas) supone, en palabras de PULIDO "que todo aquello que no sea esencial al Estado, es decir, que éste no haya reservado para sí en la nueva distribución del poder que opera la Constitución de 1.978, puede ser integrado en el Régimen Foral de Navarra"[319].

Consecuentemente con lo anterior, PULIDO clasifica las competencias de Navarra en tres grupos[320]:

a) Competencias históricas: son las que Navarra ha ejercido al amparo de la Ley Paccionada de 1.841 y sus disposiciones complementarias.

b) Competencias institucionales: son las que se integran expresamente (se añaden) por la Ley Orgánica de Amejoramiento. A su vez, se pueden distinguir dentro de este grupo: a') Competencias exclusivas (incluyen la potestad legislativa); b') Competencias de desarrollo legislativo; y c') Competencias de ejecución de la legislación del Estado. En el proceso de integración de estas competencias, como indica PULIDO, "se ha seguido con ciertas variaciones el modelo de distribución competencial plasmado en los primeros estatutos de autonomía, en especial del País Vasco y de Cataluña"[321]. Las competencias que se integran están tomadas principalmente, pues, de los artículos 148 y 149 de la Constitución, siguiendo las mismas técnicas que en los demás Estatutos de Autonomía. Por ello, la mayor parte de la doctrina aplicable a éstos

---

[318] Manuel PULIDO QUECEDO, "En torno a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: su sistema de competencias", Revista de Administración Pública núm. 99, página 175.
[319] PULIDO, "En torno..." ya citado, página 174.
[320] PULIDO, "En torno...", páginas 176 y siguientes.
[321] PULIDO, "En torno...", página 177.

nos sirve igualmente para el estudio de las competencias que el Amejoramiento atribuye a Navarra (no sólo para las competencias institucionales, sino incluso para la mayoría de las históricas).

c) Competencias extrainstitucionales: son las que la legislación del Estado pueda atribuir, delegar o transferir con carácter general a las Comunidades Autónomas y a las provincias (que en virtud del artículo 39 del Amejoramiento corresponden también automáticamente a Navarra) y las que el Estado atribuya, delegue o transfiera a Navarra.

RAZQUIN[322] hace esta otra clasificación: a) competencias históricas o forales; b) competencias autonómicas o institucionales; c) competencias mixtas. Si los dos primeros tipos coinciden con los descritos con similares denominaciones por PULIDO, el último corresponde a competencias donde se combinan los criterios foral y autonómico. Se trata de competencias históricas que ya ejercía Navarra, pero que tras el Amejoramiento quedan ampliadas hasta el techo constitucional estatutario.

Para entrar a examinar las competencias que corresponden en concreto a Navarra en la materia de seguridad pública una vez más hay que hacer referencia al artículo 51 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento, precepto que realiza la atribución a Navarra de esas competencias:

> "1. Corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta.
>
> Corresponde igualmente a la Comunidad Foral la coordinación de las Policías Locales de Navarra, sin detrimento de su dependencia de las respectivas autoridades municipales o concejiles.
>
> 2. Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral, en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica.
>
> A fin de coordinar la actuación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, se establecerá, en su caso, una Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes de la Diputación Foral y del Gobierno de la Nación".

De este precepto pueden extraerse las siguientes conclusiones, referidas al alcance de las competencias de la Comunidad Foral:

a) Las competencias atribuidas a Navarra se refieren, como en el caso de las Comunidades Autónomas estudiadas en el capítulo 4.1, al aspecto formal de la seguridad pública: únicamente la "regulación del régimen de la Policía Foral" (dejo aparte el tema de las policías locales, por no ser objeto de este trabajo). Todo el aspecto material se halla en manos del Estado, de conformidad con el artículo 149.1.29 de la Constitución.

b) La competencia de Navarra para regular el régimen de la Policía Foral puede calificarse de exclusiva, a diferencia de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre la regulación de sus respectivas policías, que antes he calificado de concurrente. No se hace ninguna reserva ni a favor del Estado ni de la Junta de Seguridad para la regulación de ese régimen (ni procede intervención alguna del Consejo de Política de Seguridad). La Junta de Seguridad de Navarra tiene atribuida la exclusiva función de

[322] José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA, "Organización y competencias de la Comunidad Foral de Navarra en el Amejoramiento del Fuero", en Revista Jurídica de Navarra núm. 7.

coordinar la actuación de los Cuerpos de Policía, pero no para entrar a determinar ningún aspecto del régimen de la Policía Foral[323]. Esta competencia exclusiva se ha plasmado en la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra, que efectúa la regulación de la organización y del estatuto de los miembros de la Policía Foral. La determinación de su estructura y dotaciones corresponde al Gobierno de Navarra, sin ninguna diferencia con cualquier otro de sus órganos administrativos o personal a su servicio.

c) La competencia que se atribuye a Navarra no se refiere a "creación" de un Cuerpo de Policía, ya que éste existía con anterioridad, sino a su regulación. No nos hallamos, pues, exactamente ante el caso del artículo 149.1.29 de la Constitución, sino que como fundamento del artículo 51 del Amejoramiento hay que referirse a la disposición adicional primera de aquélla: "la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales". Esta es una de las competencias que debe calificarse de "histórica", según el esquema propuesto por PULIDO y analizado anteriormente, aunque su vida no tenga más de 61 años.

d) El mando de la Policía Foral corresponde a la Diputación Foral o Gobierno de Navarra. Quiere esto decir que la competencia también es exclusiva en lo que se refiere a la potestad ejecutiva, dentro de las funciones propias de la Policía Foral, que se definen únicamente como las "que actualmente ostenta". Esta competencia exclusiva, en principio, veremos que con frecuencia se convierte en concurrente, por coincidir las funciones de la Policía Foral con las de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

e) Se prevé que la Policía Foral pueda ampliar sus funciones en el marco de la ley orgánica; esta disposición es uno de los casos de "integración" de nuevas facultades que lleva a cabo el Amejoramiento. El límite para esta integración es la unidad constitucional; resulta obvio que las competencias que, en virtud de la Constitución, pueden atribuirse a las Comunidades Autónomas se hallan dentro de ese límite y por ello se atribuyen a Navarra. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad reitera esa posibilidad disponiendo la aplicación de los preceptos que señalan las funciones de las policías autonómicas "si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra". Es decir, que corresponde al Estado señalar el ámbito donde pueden ampliarse las funciones de la Policía Foral, y a Navarra decidir si se lleva a cabo, y en qué medida, dicha ampliación[324]. Si una vez dictada la ley orgánica, el Estado la reformara y restringiera ese ámbito, la Policía Foral vería restringidas sus funciones; nos hallamos en el aspecto material de la seguridad pública, que corresponde siempre al Estado. Este no puede despojar a la Policía Foral de las funciones ejercidas hasta 1.982, pues le han sido atribuidas por el Amejoramiento, que no es modificable de modo unilateral; pero esas otras funciones que pueden ser añadidas entran en la materia disponible por el Estado[325].

---

[323] Sobre el alcance de la coordinación aludida, ver capítulo 10.

[324] Esta técnica resulta, según creo, absolutamente original. En este caso la atribución de competencias no se efectúa directamente ni por el Amejoramiento ni por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sino por una Ley Foral. A diferencia de lo que es habitual en todos los Estatutos de Autonomía y en el propio Amejoramiento para otras materias, la asunción por parte de Navarra de unas determinadas competencias queda a su decisión unilateral.

[325] Por la misma razón, el Estado no puede modificar las funciones de las policías autonómicas del País Vasco y de Cataluña; se hallan detalladas en los respectivos Estatutos, cuya reforma exige un acuerdo de las dos partes, Estado y Comunidad Autónoma (salvo que se produjera una reforma constitucional que eliminara este requisito). En cambio, sí podría el Estado modificar las funciones atribuidas a las demás

Las competencias sobre Policía Foral son pues, según la tipología establecida por RAZQUIN antes mencionada, de carácter mixto[326], ya que al contenido histórico preexistente el Amejoramiento permite añadir nuevas funciones de carácter autonómico.

Las competencias que corresponden a Navarra, pues, no son equiparables a las de las Comunidades Autónomas que previeron en sus Estatutos la creación de policías propias, sino que resultan más amplias. La razón de ello está en que la Policía Foral no se crea a raíz del artículo 149.1.29 de la Constitución, sino que existía con anterioridad. La Ley Orgánica de Amejoramiento no hace sino reconocer a Navarra unas facultades que ostentaba con anterioridad.

7.2. LA CABECERA DEL GRUPO NORMATIVO.

La cabecera del grupo normativo regulador de la Policía Foral no comprende una sola ley, sino varias. En este caso el que no haya una ley cabecera de grupo se debe a que las leyes que lo encabezan tienen diferente origen: una es ley orgánica sometida a un procedimiento paccionado de aprobación (el Amejoramiento del Fuero), otra es una ley orgánica, y la otra una ley foral. Este origen diverso se debe a que la competencia para dictar las diversas normas que componen el grupo normativo está atribuida, en cada caso, a diferentes instancias.

7.2.1. El artículo 51 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral.

Dentro del Amejoramiento del Fuero (que es la ley cabecera de grupo del ordenamiento navarro, considerado este como bloque normativo amplio) se pueden encontrar alusiones a muy diversas materias, pero no todos sus artículos constituyen o forman parte de la cabecera de grupo normativo de alguna de esas materias, ya que en muchos casos no contienen una regulación material, sino una simple atribución de competencias o remisión a una ley. En cambio, el artículo 51 debe entenderse incluido dentro de la cabecera de grupo normativo porque contiene algunas disposiciones que por sí mismas definen a la Policía Foral.

De su contenido se desprenden las siguientes normas definitorias de la Policía Foral:

a) La Policía Foral se halla bajo el mando supremo de la Diputación Foral; ningún otro órgano puede reclamar mando directo sobre ella[327].

b) Las funciones de la Policía Foral son las que ejercía hasta el 10 de agosto de 1.982, más las que pueda asumir dentro de los límites de una ley orgánica.

---

policías autonómicas (si existieran) mediante la reforma de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

[326] Mantengo aquí la posición opuesta a la del propio RAZQUIN, que considera la competencia sobre Policía Foral de carácter histórico ("Organización y competencias..." ya citado, página 86).

[327] Deberá exceptuarse el caso extraordinario de que se apliquen las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.

c) La Junta de Seguridad tendrá, en caso de crearse, la función de coordinar la actuación de la Policía Foral y los Cuerpos de Seguridad del Estado (a diferencia de las demás Juntas de Seguridad, que tienen otras funciones añadidas).

7.2.2. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Esta ley orgánica se dicta, entre otras cosas, para cumplir lo preceptuado en el artículo 149.1.29 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre "seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica". Como sabemos, la Policía Foral no se ha creado al amparo de esta disposición, sino que existía anteriormente, por lo cual, en principio, no debiera de ser afectada por esa ley orgánica. Su existencia y sus funciones deben apoyarse, como el resto del régimen foral, en la disposición adicional primera de la norma fundamental. El legislador no lo ha pasado por alto y establece en la disposición final tercera de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad lo siguiente:

> "La Policía Foral de Navarra se regirá por la Ley Orgánica 13/1.982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y normas que la desarrollan respecto de las que la presente Ley tendrá carácter supletorio"[328].

Ahora bien, aunque la mayor parte de la Ley Orgánica no es de aplicación a la Policía Foral, la disposición final establece a continuación lo siguiente:

> "2. No obstante, lo establecido en el número anterior, por su carácter general, serán de aplicación al régimen de la Policía Foral, los artículos 5, 6, 7, 8, 43 y 46 de esta Ley, sin perjuicio de las competencias que corresponden a Navarra en materia de regulación del régimen de Policía, en virtud de la Ley Orgánica 13/1.982, de 10 de agosto; asimismo, y de conformidad con el artículo 51,2 de la citada Ley Orgánica, podrán aplicarse los artículos 38 y 39 de esta Ley, si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra".

Y finaliza la disposición final tercera con una simple remisión al Amejoramiento:

> "3. La coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Foral de Navarra se realizará por la Junta de Seguridad, de acuerdo con lo previsto por el artículo 51.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral".

Si, conforme al artículo 51 del Amejoramiento, la regulación del régimen de la Policía Foral corresponde a Navarra, ¿por qué se le aplican algunos artículos de la Ley Orgánica? Desde luego, no puede ser simplemente porque sean de "carácter general",

---

[328] Si este texto es perfectamente correcto, no es tan atinada la explicación que se contiene en el preámbulo de la Ley Orgánica sobre las especificidades a tener en cuenta: "...Este sistema de competencias tiene una única excepción en el caso de aquellas Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpos de Policía propios, a la entrada en vigor de la presente Ley, a las cuales, por razones de respeto a las situaciones creadas, así como de funcionalidad y eficacia, se les permite mantener su actual régimen de competencias, sin perjuicio de la aplicación directa de las normas estatutarias y orgánicas comunes previstas en la presente ley". Es evidente que la explicación de la disposición final tercera no se halla ahí, sino simplemente en el propio Amejoramiento del Fuero.

como dice la propia Ley Orgánica (¿acaso otros artículos no tienen también carácter general?). Para explicarlo deben distinguirse los siguientes casos;

a) El artículo 5 regula los "principios básicos de actuación" comunes a todos los Cuerpos de Policía. Las normas que contiene no son tanto de régimen de la Policía Foral (o de cualquier otra policía) como normas materiales de seguridad pública, que entran dentro de la competencia del Estado según ha quedado determinado anteriormente.

b) El artículo 6, dentro del capítulo de "disposiciones estatutarias comunes", contiene varias disposiciones que sí entran dentro de lo que se puede considerar regulación del régimen de la Policía Foral[329]; la competencia para dictar algunas de ellas corresponde al Estado en cuanto que afectan a derechos constitucionales básicos (por ejemplo, la prohibición del derecho de huelga); en cambio, otras entran dentro de lo que debe ser competencia de Navarra. La misma disposición final tercera alude a la aplicación directa de los artículos que cita de la Ley Orgánica "sin perjuicio de las competencias que corresponden a Navarra en materia de regulación del régimen de Policía en virtud de la Ley Orgánica 13/1.982, de 10 de agosto"; entiendo que debe interpretarse que el artículo 6 (al igual que los demás) se aplicará directamente en tanto en cuanto no se oponga a las competencias de Navarra. Es decir, que dentro del artículo 6 hay que distinguir entre unos y otros apartados.

c) El artículo 7 regula el carácter de Agentes de la Autoridad de los miembros de los Cuerpos de Policía, o su carácter de Autoridad en caso de atentado y a los efectos penales (asimismo regula la consideración de fuerza armada de la Guardia Civil, lo cual, obviamente, no afecta a la Policía Foral). La aplicación de este precepto a Navarra es clara por tratarse de cuestiones penales que son de competencia estatal.

d) El artículo 8 regula la jurisdicción competente para conocer de los delitos cometidos contra miembros de los Cuerpos de Policía o por estos, y algunas otras cuestiones análogas. Valga lo dicho en el apartado anterior.

e) El artículo 43 regula los mandos de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas (deben nombrarse entre Jefes, Oficiales y Mandos de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado). Se trata de una cuestión que entra de lleno en lo que debe considerarse "regulación del régimen de la Policía Foral", por lo que hay que hacer las mismas salvedades que al artículo 6. Hay que tener en cuenta que Navarra ha ejercido la facultad de regular los mandos de la Policía Foral con anterioridad a la Ley Orgánica, por lo que el artículo 43 únicamente debe aplicarse para el caso de que, en ejercicio de sus competencias, las instituciones navarras decidan cubrir determinados puestos de mando de la Policía Foral con las personas mencionadas en él[330].

---

[329] Este precepto trata de la promoción profesional de los miembros de los Cuerpos de Policía (apartado 1), de su formación y perfeccionamiento (apartado 2), de su juramento de la Constitución (apartado 3), de las retribuciones (apartado 4), horario de servicio (apartado 5), provisión de puestos de servicio (apartado 6), régimen de incompatibilidad (apartado 7) y derecho de huelga (apartado 8).

[330] Efectivamente, la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra determina que la mitad de las vacantes de Oficial se cubrirán entre los mandos mencionados en el artículo 43. Entiendo que podía haberse regulado de cualquier otro modo, como sucede con las plazas de Sargentos y Cabos.

f) El artículo 46 regula el auxilio de las Fuerzas de Seguridad del Estado a las Comunidades Autónomas cuando éstas no dispongan de medios suficientes. En este caso no se regula propiamente el régimen de la policía autonómica, sino la actuación de los cuerpos estatales.

g) El artículo 38 enumera las competencias de las Comunidades Autónomas y, por extensión, de sus Cuerpos de Policía. Se aplica a la Policía Foral en tanto en cuanto así lo recoja su normativa propia; de esta manera se hace posible la ampliación de fines y de servicios "en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica" a que se refiere el Amejoramiento.

h) Finalmente, el artículo 39 define las funciones de las Comunidades Autónomas en relación a las policías locales, dando cumplimiento así al artículo 148.1.22 de la Constitución, que prevé la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas sobre "la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica". No se refiere, pues, a la Policía Foral, sino a una competencia que a Navarra se atribuye por primera vez en el Amejoramiento.

7.2.3. La Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra.

Esta ley foral desarrolla las disposiciones del artículo 51 del Amejoramiento, regulando tanto el régimen de la Policía Foral como de las Policías Locales, y contiene, por tanto, el grueso de los elementos del grupo normativo objeto de este estudio. Su contenido, que analizaré con más detalle en otros apartados, se distribuye entre las siguientes partes:

-Título preliminar, que contiene la definición del ámbito de aplicación y otras disposiciones generales.

-Título I, la Policía Foral de Navarra (con dos capítulos: disposiciones generales y de organización y funciones).

-Título II: Las Policías Locales.

-Título III: Estatuto del Personal de los Cuerpos de Policía, que es común tanto a la Policía Foral como a las Policías Locales.

¿Que relación tiene esta Ley Foral con la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad? Es evidente que con la mayor parte de la Ley Orgánica no tiene otra relación que la de separación, por tratarse de materias distintas. En cuanto a la relación que puede tener con los preceptos de la Ley Orgánica que, según he expuesto antes, son de aplicación a la Policía Foral, he de decir lo siguiente:

a) Es claro también que la Ley Foral no es una norma de desarrollo de la Ley Orgánica. La Ley Orgánica no sienta bases, ni en el caso de la Policía Foral ni de ningún otro cuerpo. Mucho menos es una norma armonizadora o de atribución de competencias. En todo caso, lo que hace respecto a otras Comunidades, y respecto de Navarra pero solo en lo referente a policías locales y ampliación de funciones de la Policía Foral, es completar y precisar la delimitación de competencias entre Estado y

Comunidades Autónomas en la materia de seguridad pública, en virtud de la remisión de los artículos 148.1.22 y 149.1.29 de la Constitución[331]. En este sentido, la Ley Foral se halla limitada por la Ley Orgánica, pero no la desarrolla.

b) Antes he expuesto que la mayor parte de los artículos que resultan de aplicación a la Policía Foral no se hallan comprendidos dentro de lo que debe considerarse propiamente el régimen cuya regulación corresponde a Navarra, sino que afectan a otras materias (seguridad pública material, derechos fundamentales, derecho penal) cuya competencia corresponde al Estado. En estas materias la Ley Foral o guarda silencio o hace una simple remisión a la Ley Orgánica; la relación que existe entre ambas, pues, sigue siendo de separación.

7.3. LOS REGLAMENTOS DE DESARROLLO.

Como es habitual en la práctica totalidad de las normas administrativas, la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra sienta una regulación de principios, y hace abundantes remisiones a su desarrollo reglamentario[332], para el cual la disposición final primera faculta al Gobierno de Navarra, estableciendo un límite temporal de un año para efectuarlo (como es práctica habitual y efecto previsible ante los mandatos sin ningún tipo de sanción, ese plazo no se ha cumplido).

El primer reglamento dictado fue el "Reglamento de organización de la Policía Foral", aprobado mediante Decreto 155/1.988, de 19 de mayo. Este reglamento regula algunas cuestiones que apenas se hallan esbozadas en la Ley Foral, y en concreto, las siguientes:

a) Estructura interna de la Policía Foral, señalando las diversos unidades, mandos que les corresponden, funciones de cada unidad, etc.

b) Normas de funcionamiento, referidas casi exclusivamente al establecimiento de la cadena jerárquica de mando.

c) Uniformidad y distintivos. Además de reiterar la obligación de vestir uniforme durante el servicio, excepto para aquellos miembros o unidades de la Policía Foral que sean determinados por el Consejero de Presidencia e Interior, se describe el uniforme en sus distintas variedades, y se establecen los distintivos de cada graduación.

d) Saludo: se describe el saludo (el militar tradicional) y se establecen las autoridades a las que es obligatorio saludar, así como los actos en que debe ejecutarse el saludo.

e) Armamento: se establece la obligación de llevarlo y de conocer su uso.

---

[331] MUÑOZ MACHADO, "Derecho público...", página 619.

[332] Los preceptos de la Ley Orgánica aplicables a la Policía Foral, en cambio, hacen pocas remisiones a reglamentos, unas veces por ser normas muy concretas y otras por limitarse a hacer una delimitación de competencias. Dada su escasa trascendencia para este estudio me referiré únicamente al desarrollo de la Ley Foral.

Este reglamento de organización ha sido objeto de una modificación o adición por el Decreto Foral 340/1990, de 20 de diciembre, que añadía una Sección más (la de Protección Ecológica) a las inicialmente reguladas.

El segundo y último reglamento dictado hasta el presente ha sido el de "personal de los Cuerpos de Policía de Navarra", aprobado por Decreto Foral 101/1.989, de 27 de abril. Este reglamento desarrolla el Título III de la Ley Foral, y en concreto:

-La selección e ingreso de funcionarios.
-La Escuela de Policía de Navarra.
-La carrera profesional y la provisión de puestos de trabajo.
-Los derechos y deberes.
-El régimen disciplinario.
-Los honores y recompensas.

Este reglamento, común con las policías locales, contó en su elaboración con el informe de la Comisión de Coordinación de Policías Locales exigido en la Ley Foral .

Con los dos reglamentos que desarrollan la Ley Foral, queda derogada casi toda la normativa anterior en relación a la Policía Foral. El único aspecto no regulado (al margen de que los demás puedan desarrollarse en normas de rango inferior) es el de los órganos de representación, que la Ley Foral sigue remitiendo a un futuro desarrollo reglamentario.

7.4. NORMAS SUPLETORIAS.

La disposición final tercera de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece que la Policía Foral se rige por el Amejoramiento del Fuero y normas que la desarrollan, "respecto de las que la presente Ley", reza su texto, "tendrá carácter supletorio".

¿Cómo debe de entenderse esta supletoriedad? Puede crearse alguna pequeña confusión si comparamos esa disposición con el artículo 61 de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra:

"En lo no previsto en esta Ley Foral, será de aplicación al personal perteneciente a los Cuerpos de Policía de Navarra lo establecido en las normas generales reguladoras del Estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra".

Para superar esta aparente contradicción debe recordarse, en primer lugar, que según el artículo 149.3 de la Constitución, el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas. Pero para aplicar esta cláusula constitucional de supletoriedad debe distinguirse entre supletoriedad de primer grado y de segundo grado. Como explica GONZALEZ NAVARRO[333], el derecho regional no es un derecho especial frente al del Estado, sin capacidad de autointegración. Por ello, en las materias en que las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas, en caso de anomia debe acudirse en primer lugar como derecho supletorio al propio

[333] GONZALEZ NAVARRO, "Derecho...", páginas 511 y siguientes.

derecho de la Comunidad Autónoma, y sólo en segundo lugar, sin persiste el vacío normativo, al derecho estatal. En cambio, en las materias en que no se asumen competencias en régimen de exclusividad, el derecho estatal es supletorio de primer grado.

La definición que hace la disposición final tercera de la Ley Orgánica sobre su carácter supletorio no puede ser algo distinto de lo previsto en la Constitución. Efectivamente, toda ley estatal es susceptible de ser aplicada como derecho supletorio por las Comunidades Autónomas, pero hay que matizar si será derecho supletorio de primer grado o de segundo grado. En el caso que me ocupa, la competencia que ostenta Navarra para regular el régimen de la Policía Foral tiene el carácter de exclusiva, por lo cual, el derecho estatal (en este caso concretado en la Ley Orgánica) jugará una supletoriedad de segundo grado. La supletoriedad en primer grado corresponde al propio derecho navarro, y el legislador foral así lo hace constar expresamente, con una remisión a las normas generales que regulan el personal al servicio de las Administraciones navarras. Es decir, que la Ley Orgánica únicamente se aplicará supletoriamente (hago excepción de aquellos artículos de aplicación directa que ya han sido tratados) en el caso de que haya un vacío normativo en el derecho navarro y halla resultado fallido el intento de autointegración.

8. EL SUBSISTEMA ORGÁNICO

8.1. FUNCIONES DE LA POLICÍA FORAL.

8.1.1. Funciones desempeñadas hasta 1.982.

En virtud de lo que dispone el artículo 51 del Amejoramiento del Fuero, que ya he citado varias veces, la Policía Foral "continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta". En la redacción de este texto se evitó realizar una delimitación de las funciones propias de la Policía Foral, posiblemente ante la dificultad de establecerlas en el procedimiento de negociación del Amejoramiento. Se aparta así el Amejoramiento de la técnica seguida en los Estatutos de Autonomía para referirse a las funciones de las policías autonómicas, ya que estos, o bien hacen una definición negativa, enumerando las funciones propias de los cuerpos estatales (estatuto del País Vasco), o bien hacen una simple remisión a la correspondiente Ley Orgánica (estatutos andaluz, canario, gallego y valenciano), o mezclan ambas técnicas (estatuto catalán).

Las funciones ejercidas por la Policía Foral en el momento de promulgarse el Amejoramiento del Fuero eran, principalmente, las recogidas en el Acuerdo de reorganización de 4 de diciembre de 1.964, que describía las siguientes:

a) "Ordenación del tráfico y transporte en estrecha colaboración con las fuerzas de la Guardia Civil, y en cumplimiento de las disposiciones vigentes". Ya he señalado como éstas fueron las principales funciones que motivaron la creación y desarrollo de la primitiva Policía de Carreteras, anticipándose incluso a la creación de los cuerpos estatales que luego han desarrollado esa misión (Vigilantes de Caminos, Policía Armada y de Tráfico, Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil). Inicialmente desarrolladas en exclusividad por el Cuerpo de Policía de Carreteras, a partir de 1.960 son compartidas con la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil según la Orden de 20 de diciembre de 1.962.

b) "Asegurar el cumplimiento de todas las disposiciones jurisdiccionales de la Diputación", en otras palabras, las funciones de inspección y ejecución forzosa dentro del ámbito competencial de la Diputación Foral.

c) "Cooperación con las Autoridades locales en cualquier aspecto de su responsabilidad y a requerimiento de las mismas". La Policía Foral venía a cumplir el papel de auxilio o sustitución de las tareas propias de las policías locales, ante su insuficiencia o inexistencia. Esta función se justifica en el papel tutelar que cumplía la Diputación Foral sobre las entidades locales.

d) "Cooperación con las fuerzas armadas del Estado a requerimiento directo de las mismas, de acuerdo con normas que oportunamente se dictarán para ordenar dicha cooperación". Estas normas no se llegaron a dictar. Para la correcta interpretación de esta función hay que tener en cuenta lo siguiente:

a') En 1.964 formaba parte de las fuerzas armadas no solamente la Guardia Civil, sino también la Policía Armada. Por ello, la cooperación debía extenderse al ámbito propio de éstos cuerpos; la Policía Foral tenía una función auxiliar del orden público

(que también le era atribuida por otras normas, como la Ley de Orden Público de 1.959 en su artículo 4, o posteriormente por el Real Decreto 823/1.976, de 23 de abril.)

b') En el caso de declaración del estado de guerra, según la Ley de Orden Público de 1.959, la Policía Foral debía colaborar con la autoridad militar correspondiente (artículos 4, 33,1 y 40).

e) "Misión general de protección y ayuda a la población, especialmente en situaciones individuales o colectivas de peligro o emergencia". Como se ha señalado anteriormente, esta es una función típica que se atribuye a todos los Cuerpos de Policía, y que es parte esencial de la seguridad pública.

f) "Cualquier misión que sea ordenada por la Diputación dentro de su jurisdicción o por delegación o cooperación con otras Autoridades". Esta era una cláusula residual que permitiera a la Policía Foral cumplir cualquier otra función no incluida en los apartados anteriores y que cayera dentro del ámbito de competencias de la Diputación Foral. En base a ella, la Diputación determinó, en Acuerdo de 28 de junio de 1.979, que era misión de la Policía Foral "la protección de los miembros de la Corporación, el cumplimiento de las órdenes dimanadas de la Presidencia, la custodia y seguridad de los bienes y propiedades de la Diputación Foral y, de una manera especial, el Palacio de Navarra y demás dependencias de la Corporación, propiedades públicas que son integrantes del patrimonio de Navarra, así como el mantenimiento del orden dentro de dichas dependencias".

Aunque el Acuerdo de 1.964 no la mencionara expresamente, hay que añadir a estas funciones la de policía judicial, atribuida de modo muy extenso por la Ley de Enjuiciamiento Criminal en su artículo 283 a diversos grupos de agentes o empleados de la Administración.

8.1.2. Funciones actuales.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 51 del Amejoramiento del Fuero, corresponden a la Policía Foral dos tipos de funciones:

a) Las que ejercía hasta la promulgación de dicha norma, que son reconocidos como parte del régimen foral de Navarra, y que son las descritas en el apartado anterior.

b) Las nuevas funciones que puede asumir en virtud de la correspondiente ley orgánica.

La disposición final tercera de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad permite a la Policía Foral, "si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra", asumir las funciones que se atribuyen en dicha ley orgánica a las policías autonómicas. En la práctica, éstas funciones coinciden en gran parte con las que ya ejercía la Policía Foral, por lo que el alcance de la posible ampliación de funciones era modesto.

La Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra, según anuncia en su propia exposición de motivos, agota "todas las posibilidades de asunción de competencias que marca la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de

Navarra y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad". Es decir, que atribuye a la Policía Foral todas las funciones que venía desempeñando hasta 1.982, y le suma aquellas que la Ley Orgánica atribuye a las policías autonómicas y no se comprendían en las anteriores. La relación completa de las funciones atribuidas en la actualidad a la Policía Foral es la que sigue (art. 9.1. de la Ley Foral):

a) Garantizar la seguridad ciudadana y el pacífico ejercicio de los derechos y libertades públicas y la protección de personas y bienes.

Esta, según se ha visto ya, coincide con la función genéricamente atribuida a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por el artículo 104 de la Constitución. Aparece atribuida también de modo directo a "las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado" por el artículo 11 de la Ley Orgánica, como misión general que luego se concreta en diversas funciones. También se la atribuyen las policías autonómicas del País Vasco y Cataluña; en cambio no se atribuye expresamente a las demás policías autonómicas ni a las policías locales. Resulta un enunciado muy genérico, que deja en la indefinición la distribución de funciones entre unos y otros cuerpos. De todas las normas de atribución de funciones parece desprenderse la idea de que hay dos clases de Cuerpos de Policía; unos, a los que se atribuye genéricamente la misión de garantizar la seguridad ciudadana, pueden desarrollar todas las funciones concretas que sean necesarias o posibles en esa dirección (serían los cuerpos estatales y los tres dependientes de las Comunidades del País Vasco, Cataluña y Navarra); los demás (resto de policías autonómicas y todas las locales), que no gozan de tal atribución genérica, pueden únicamente desarrollar las funciones concretas que se enuncian en las leyes. Es decir, que se apunta a unas policías de primer grado y otras de segundo grado[334]. La plasmación de este sistema en la práctica resulta muy problemático: donde se ha avanzado decididamente en la potenciación de la policía autonómica para ejercer todo tipo de funciones de seguridad pública ha sido en el País Vasco, y no sin problemas para delimitar cual ha de ser en el futuro el papel, y aún la presencia, de los cuerpos estatales. En Cataluña la policía autonómica apenas ha comenzado a ejercer sus funciones, que se han reducido por el momento a materias muy concretas, en parte debido a la problemática delimitación de sus funciones. El Parlamento de Cataluña aprobó el 9 de marzo de 1.985 una proposición no de ley instando al Gobierno autonómico al desarrollo de la policía autonómica y a que ésta (junto a las policías locales) se hiciera cargo del mantenimiento del orden público; hasta el presente las divergencias políticas entre los gobiernos central y catalán han impedido un desarrollo similar al del País Vasco.

Respecto a la Policía Foral, debe decirse que, aparte de la dificultad que lleva realizar una exacta delimitación de funciones con los cuerpos estatales, en la práctica resulta poco imaginable que, con sus reducidos efectivos, pueda en un futuro próximo asumir esas competencias genéricas de seguridad pública.

---

[334] Guarda cierta relación con ésta la distinción que hace DE LA MORENA en "Los conceptos de orden público y de seguridad ciudadana...", ya citado, página 295. Basándose en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, distingue entre "mantenimiento del orden público" que exige únicamente funciones de vigilancia y puede atribuirse a cualquier policía local o autonómica, y "restablecimiento" del orden, que exige acción directa y represiva y que se reserva a las fuerzas estatales y, parece sugerir, a las policías autonómicas del País Vasco, Cataluña y Navarra.

b) Ordenación del tráfico dentro del territorio de la Comunidad Foral, conforme a los convenios de delimitación de competencias en la materia concluidos con el Estado y vigentes en cada momento.

Esta función ha sido desarrollada por la Policía Foral desde su creación, aunque desde 1.960 compartiéndola con la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil. La Ley Foral alude a los convenios de delimitación de competencias (referencia que hay entender hecha a la Orden de 20 de diciembre de 1.962 ya aludida), y especifica que esos deben ser los "vigentes en cada momento", donde se revela la intención del legislador foral de que en el futuro se modifique la actual situación.

El artículo 149.1.21 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre "tráfico y circulación de vehículos a motor". Aunque esta atribución no sería obstáculo para que las Comunidades Autónomas pudieran ejercer algunas competencias de ejecución de la legislación estatal, en la práctica el Estado se ha reservado la totalidad de las competencias en la materia; las únicas excepciones las constituyen Navarra y el País Vasco, que sí ejercen competencias de ejecución en razón de los antecedentes derivados de sus regímenes forales. En cambio, respecto a Cataluña, que durante la II República asumió algunas facultades en relación al tráfico, su Estatuto atribuye expresamente la materia de tráfico al Estado (art. 13.4).

Como señalé en un apartado anterior, durante la discusión parlamentaria de la Ley Foral algunos grupos quisieron atribuir la función de vigilancia y ordenación del tráfico "en exclusiva" a la Policía Foral. Esta atribución no hubiera sido conforme con el Amejoramiento, que en su artículo 49.3 establece que "en todo lo relativo al tráfico y circulación, Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta", y en su artículo 51.1 que la Policía Foral "continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta". Hasta 1.982, la función de vigilancia y ordenación del tráfico se hallaba atribuida tanto a la Guardia Civil como a la Policía Foral; se trata de una competencia concurrente de Navarra y del Estado, que ninguna de ambas partes puede negar a la otra. En cambio, otras funciones relativas al tráfico se hallan atribuidas en exclusiva al Estado (matriculación de vehículos, permisos de circulación y conducción, sanciones, etc.).

Todas las fuerzas políticas presentes en el Parlamento de Navarra han expresado su voluntad de ampliar las competencias de la Policía Foral en materia de tráfico, si bien nadie ha concretado el procedimiento que debiera seguirse ni los límites de dicha ampliación. El único ejemplo en esta materia, a veces apuntado como modelo, es el de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Como ya se ha explicado, el Estatuto de esta Comunidad hace una atribución negativa de funciones, es decir, no señala directamente las funciones de su policía autonómica sino que únicamente hace relación de las que se reservan a las fuerzas estatales; entre éstas no se halla la de tráfico, lo cual ha permitido que esa función se atribuyera a la policía autonómica. Ahora bien, la competencia de la Comunidad del País Vasco no se reduce a la ejecución de las funciones estrictamente policiales de vigilancia y ordenación del tráfico y denuncia de las infracciones, sino que se extiende a otros aspectos de tipo administrativo que se ejercían por las correspondientes Jefaturas provinciales de Tráfico (las cuales fueron transferidas al País Vasco): matrículas, permisos de conducir y circular, autoescuelas, etc. Es decir, que las competencias de ejecución atribuidas a la Comunidad Autónomas son amplias, y el Estado se ha reservado únicamente algunos aspectos muy concretos.

Una hipotética ampliación de las competencias de Navarra en materia de tráfico (que constituiría una recuperación de facultades perdidas en los últimos treinta años) podría dirigirse, en consecuencia, en dos direcciones:

a') A asumir toda la competencia de ejecución de la normativa estatal en la materia de tráfico, de modo similar al País Vasco. Estas competencias exceden de las que el Amejoramiento atribuye a Navarra, por lo cual su asunción exigiría reforma del mismo o una ley orgánica de transferencia o delegación de funciones.

b') A atribuir a la Policía Foral la vigilancia del tráfico en las carreteras de Navarra, sustituyendo a la Guardia Civil en la totalidad de sus funciones, pero quedando las demás competencias en materia de tráfico en manos del Estado. Esta segunda posibilidad no exige reforma del Amejoramiento ni ley orgánica, ya que la función de vigilancia del tráfico ya está atribuida a la Policía Foral. Únicamente exigiría que, previo acuerdo entre las dos Administraciones (y modificando o derogando la Orden Ministerial de 20 de diciembre de 1.962), la Guardia Civil restrinja sus servicios habituales en Navarra al mínimo (que serían aquellos de incidencia supraterritorial, como el acompañamiento de transportes especiales o pruebas deportivas que excedan el territorio foral, y casos similares), y la Policía Foral los amplíe hasta cubrir todas las necesidades.

c) Actuación e inspección en materia de transportes de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.

Esta función ha sido, junto con la de tráfico, realizada tradicionalmente por la Policía Foral desde su creación. El Amejoramiento atribuye a Navarra, en su artículo 49, la ejecución de la legislación del Estado en la materia de transportes por carretera, junto con las demás facultades que había venido ostentando con anterioridad. En lo que respecta a la Policía Foral, esta función no es sino concreción de la más genérica, que examinaré posteriormente, de velar por el cumplimiento de las leyes; la Ley Foral se la atribuye expresamente por la importancia que tiene esta función dentro de la labor habitual de la Policía Foral.

d) Vigilancia y protección de personas, edificios e instalaciones dependientes de las Instituciones de la Comunidad Foral.

Esta es una función desempeñada con anterioridad al Amejoramiento por la Policía Foral (aunque con carácter habitual únicamente en los últimos años), y coincide con la que el artículo 148 de la Constitución y los diversos Estatutos de Autonomía atribuyen a todas las Comunidades, incluso aunque no dispongan de Cuerpo de Policía propio.

e) Velar por el cumplimiento de las normas y disposiciones y actos emanados de los órganos institucionales de la Comunidad Foral, mediante las actividades de inspección, denuncia y ejecución forzosa.

Se trata de otra de las funciones ejercidas con anterioridad por la Policía Foral, y como he puesto ya de manifiesto en otros apartados, se puede calificar como la función primaria de los Cuerpos de Policía: asegurar, coactivamente cuando es preciso, el

respeto del ordenamiento jurídico. Esta función se atribuye a todos los Cuerpos de Policía, cada uno dentro de la esfera de competencia de la Administración de la que dependen. En concreto, a la Policía Foral corresponde actuar como órgano ejecutor de las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra. Esto no quiere decir que debe ser la Policía Foral la que, en todo caso, exija y ejecute el cumplimiento de cualquier disposición o acto administrativo. Lo habitual es más bien lo contrario: son otros órganos los que suelen adoptar las medidas precisas para el cumplimiento de sus disposiciones y actos (por ejemplo, quien ejecuta las deudas tributarias a favor de la Hacienda Foral es su Agencia Ejecutiva). La función de la Policía Foral es asegurar esa ejecución en última instancia, si se produce una resistencia física violenta frente a la autoridad correspondiente; solo en casos excepcionales, en que la resistencia llegue a esos extremos, actuará la Policía Foral.

Esta función se desglosa por la Ley Foral en tres: inspección, denuncia y ejecución forzosa. En la Administración Foral existen diversos órganos de inspección, especializados en diversas materias, y que también denuncian diversas infracciones. Por ello, la labor de la Policía Foral en materia de inspección se suele centrar habitualmente en materias concretas, que no son atendidas por otros órganos especializados: las ya señaladas de tráfico y transporte, así como las de conservación de carreteras, juego, espectáculos públicos, etc.

f) Protección y auxilio de personas y bienes, especialmente en los casos de emergencia, según las disposiciones previstas en los planes específicos de Protección Civil.

Es otra de las funciones típicas de los Cuerpos de Policía y ya desempeñada por la Policía Foral con anterioridad al Amejoramiento. Esta función viene a coincidir con la señalada en el apartado a), aunque añade una nota específica, la alusión a los planes de Protección Civil. En la planificación de Protección Civil se suele hacer una distribución de misiones entre diversos servicios y órganos, de modo que en caso de siniestro o catástrofe cada uno de ellos cumpla con la máxima eficacia aquellas para las que se halla mejor preparado. Los Cuerpos de Policía reciben preferentemente la misión de mantener el orden y dirigir el tráfico, sin perjuicio de realizar, si es necesario, otras funciones de rescate, primeros auxilios y evacuación de heridos o víctimas.

g) Cooperación con las autoridades locales de Navarra, siempre que lo soliciten las mismas, en la forma que determinen las disposiciones aplicables.

Se recoge aquí una función ya atribuida expresamente a la Policía Foral anteriormente. Viene a reflejarse una función equiparable a la que se ha atribuido tradicionalmente a las Diputaciones provinciales, de asistencia y cooperación con los municipios; esta función ha sido ejercida con especial intensidad por la Diputación Foral de Navarra, y en la actualidad, muy matizada por aplicación del principio de autonomía municipal, sigue siendo ejercida por el Gobierno de Navarra. En este caso, la asistencia es a través de la Policía Foral, y debe referirse a cuestiones propias de la seguridad pública.

La propia Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra, en el Título dedicado a las policías locales, diseña en líneas generales la forma en que la Policía Foral podrá colaborar con las entidades locales. El capítulo III de dicho título, bajo el epígrafe

"Cooperación de la Administración de la Comunidad Foral con las Entidades Locales", contiene disposiciones en tal sentido, que serán examinadas más adelante.

Es conveniente, en relación a este tema, no olvidar que la inmensa mayoría de las entidades locales navarras tienen menos de 5.000 habitantes, y, por lo tanto, no disponen de Cuerpo de Policía, y que aquellos municipios que disponen de él cuentan con una plantilla de agentes muy modesta, por lo que la colaboración que reciban unos y otros de la Policía Foral puede ser muy valiosa. La dificultad práctica que se produce es que la dimensión actual de los efectivos de la Policía Foral hace imposible la prestación asidua de servicios a las entidades locales.

h) Policía Judicial, en los casos y forma que señalen las leyes.

Función también atribuida anteriormente a la Policía Foral, en la práctica la ha desarrollado en contadas ocasiones. La regulación actual de la Policía Judicial (Real Decreto 769/1.987, de 19 de junio, ya comentado en otro apartado) atribuye a las policías autonómicas y locales un papel reducido prácticamente a las primeras diligencias en casos de hallarse casualmente ante un delito.

En el caso de la Policía Foral determinar el alcance exacto de sus funciones como Policía Judicial resulta problemático. El artículo 29 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que establece las Unidades de Policía Judicial únicamente integradas por miembros de los cuerpos estatales y el carácter "colaborador" de policías autonómicas y locales, no es de aplicación directa a la Policía Foral, en virtud de la disposición final tercera de la misma Ley Orgánica; en todo caso, es de aplicación supletoria (con la dificultad que implica este concepto). Parece ser, por tanto, que tampoco le es de aplicación directa lo que dispone el Real Decreto antes citado, que desarrolla las disposiciones de la Ley Orgánica.

Quiere decir esto que, en virtud de lo dispuesto en la disposición final tercera, debemos aplicar en primer lugar la normativa propia de la Policía Foral y, en concreto, la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra. En suma, la Policía Foral tiene atribuida la función de Policía Judicial directamente, sin el carácter "colaborador" que señala la Ley Orgánica, aunque "en los casos y forma que señalen las leyes". ¿Qué leyes son éstas? Entiendo que la interpretación de este precepto se hace más clara si tenemos en cuenta lo que disponen los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña (artículos 17.3 y 13.5, respectivamente): la Policía Judicial se organizará "en los términos que dispongan las Leyes procesales". Es decir:

1. La Policía Foral tiene atribuida la función de Policía Judicial directamente, no con carácter colaborador, en principio al mismo nivel que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las policías autonómicas del País Vasco y Cataluña.

2. La forma y los casos en que debe desarrollar esa función es la que señalen las leyes procesales.

En la práctica, la actividad que desarrolla la Policía Foral como Policía Judicial es escasa, y se produce en ausencia total de normas concretas sobre la delimitación de funciones con los cuerpos estatales. En cambio, en el País Vasco y Cataluña esta cuestión se ha resuelto a través de los acuerdos políticos alcanzados por las dos

Administraciones, estatal y autonómica. Sería deseable que esos acuerdos se extendieran, si bien no con el mismo contenido, teniendo en cuenta la diferencia de modelo policial que se plantea en el País Vasco respecto a Navarra o Cataluña.

A mi entender, esa delimitación de funciones debiera suponer una mayor actividad de la Policía Foral (y, paralelamente, de las policías locales) en este campo; pero en ningún caso una total sustitución de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Si bien parece correcto atribuir a los cuerpos estatales una buena parte de las funciones de policía judicial, ya que una lucha efectiva contra la criminalidad exige cierta centralización (e incluso la cooperación internacional), hay algunos casos en que el papel de las policías autonómicas podría adquirir más protagonismo en aras de la eficacia, y que no son contemplados en la actual normativa; el único cauce previsto en el Real Decreto 769/1.987 es que los Jueces y Tribunales les encomienden la realización de diligencias concretas. Como ejemplos de casos que sin más dilación y por meras cuestiones de eficacia debieran abrirse a la actuación de la Policía Foral, los siguientes: a') En materia de tráfico, el levantamiento de atestados que se halla encomendado por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a la Guardia Civil y a las policías locales, más no a la Policía Foral ni a la Ertzaintza. Esta última desarrolla esa función en virtud de sus normas específicas; la Policía Foral hasta el presente no las ha desarrollado. No tiene razón de ser que si interviene este cuerpo en un accidente, lo cual es normal por las funciones de vigilancia del tráfico que cumple, tenga que llamar a la Guardia Civil para que realice el atestado; el principio de eficacia parece reclamar que si es la Policía Foral la que ha presenciado el accidente o es la primera en llegar al lugar de los hechos realice todas las actuaciones que procedan; b') En materia de juego, las funciones de inspección en Cataluña, País Vasco y Navarra (comunidades que, entre otras, tienen competencia exclusiva en esa materia) se realizan por sus respectivos Cuerpos de Policía; si se aprecian indicios de delito en algún hecho la Policía Foral debiera, si se siguiera lo dispuesto literalmente la Ley Orgánica, poner la investigación en manos del Cuerpo Nacional de Policía, que es quien tiene atribuida esa función. En la práctica, no puede seguirse ese procedimiento, ya que al iniciar una investigación no es determinable si lo que resultará de ella va a ser una simple infracción administrativa o un delito; si se deduce la posible existencia de un delito, la Policía Foral lo pondrá en conocimiento de la autoridad judicial competente; no tiene sentido que el órgano judicial que actúe solicite la realización de nuevas diligencias, si fueren precisas, a una unidad de policía judicial compuesta por miembros de los cuerpos estatales que, en principio, desconoce el asunto, sino que lo lógico es que lo solicite a quienes ya han intervenido en el mismo; c') En el ejercicio de las funciones de vigilancia de edificios e instalaciones, de espacios públicos y de grandes concentraciones, de regulación del tráfico, así como en las genéricas de garantizar la seguridad ciudadana, la Policía Foral se puede hallar frecuentemente ante la comisión de delitos "menores", a menudo puede detener a delincuentes "in fraganti" por infracciones contra la propiedad o contra las personas; las funciones de policía judicial en esos casos no exigen apenas otras diligencias que la detención, interrogatorio, recogida de pruebas en el lugar del hecho, y levantamiento de un informe para la autoridad judicial. El procedimiento más efectivo en estos casos es que tales labores las realicen los mismos agentes que intervinieron sobre el terreno. En la mayoría de los delitos, que se pueden calificar de "menores", no será necesaria la intervención de unidades con gran especialización o de medios que únicamente puedan establecer y mantener con eficacia los cuerpos estatales[335]2.

[335] En relación a este tema, véase "La policía judicial en Euskadi", de Juan Bautista PARDO, publicado en "Primeras Jornadas de Reflexión sobre la Administración de Justicia", Instituto Vasco de Estudios de

i) Vigilancia de espacios públicos, protección y ordenación de manifestaciones y grandes concentraciones humanas en general.

Esta función no se hallaba atribuida anteriormente a la Policía Foral. Se trata de una nueva función, asumida en virtud de las previsiones del Amejoramiento y de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Según el artículo 38.2.c) de ésta última, es función de las policías autonómicas, "en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado":

> "Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas.
>
> El ejercicio de esta función corresponderá, con carácter prioritario, a los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando, bien a requerimiento de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, o bien por decisión propia, lo estimen necesario las Autoridades estatales competentes".

Por otra parte, el artículo 53 de la Ley Orgánica atribuye esta misma función de vigilancia de espacios públicos a las policías locales, y en colaboración con las policías autonómicas y los cuerpos estatales la de proteger manifestaciones y ordenar concentraciones cuando sean requeridas para ello. Es decir, que la vigilancia de espacios públicos corresponde habitualmente a policías autonómicas y locales, sin perjuicio de la intervención de los cuerpos estatales cuando sea necesario; la protección de manifestaciones y mantener el orden en concentraciones humanas es función, en primer lugar, de las policías autonómicas, que podrán ser auxiliadas por las policías locales si es necesario, y así mismo pueden intervenir las fuerzas estatales en caso de necesidad (se supone que por hallarse desbordadas las otras).

Esta función que se atribuye a la Policía Foral, en la práctica, se desarrolla muy escasamente, en razón de sus pocos efectivos. En la práctica la mayor parte de esta función sigue recayendo en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Debe tenerse en cuenta que son funciones que exigen la intervención de un gran número de efectivos; basta pensar en lo habitual que se ha convertido la celebración de espectáculos deportivos con gran asistencia de público que exigen un servicio de vigilancia policial (partidos de fútbol, baloncesto, carreras ciclistas, etc.).

j) Velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones de carácter general y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales, en colaboración con las autoridades y organismos competentes.

En el apartado e) se atribuye a la Policía Foral velar por el cumplimiento de disposiciones que emanen de las instituciones de la Comunidad Foral. En este otro apartado se reitera la atribución de la función de ejecución del ordenamiento, pero haciéndola más general, abarcando la totalidad de éste, al margen de los órganos de que provengan las normas. Se trata, pues, de una función de colaboración con otras autoridades distintas a las de la Comunidad Foral; la función general de seguridad pública que se relaciona con los Cuerpos de Policía no permite compartimentar

---

Administración Pública, Oñate, 1.982, donde se configura a la policía judicial en la Comunidad Autónoma del País Vasco como tarea específica de la policía autonómica.

tajantemente los cometidos, y por ello es principio general que todos ellos, llegado el caso, deben colaborar con cualquier autoridad para asegurar el cumplimiento de las leyes. Se añade a la función ejecutora la de garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales, que en una sociedad moderna quedan vinculados también a la seguridad pública, por la trascendencia que adquieren en la cada vez más compleja organización social.

Estas funciones no se hallaban atribuidas con anterioridad de forma expresa a la Policía Foral (aunque coincide parcialmente con alguno de los enunciados del Acuerdo de 1.964), y son consecuencia de la atribución que hace de las mismas a las policías autonómicas la Ley Orgánica en su artículo 38.2.a) (en colaboración con las fuerzas estatales).

k) Cualesquiera otras que le atribuyan las leyes.

La Ley Foral finaliza, como suele ser habitual, estableciendo una cláusula residual para asegurar su propia adecuación a las variaciones que se produzcan en el ordenamiento, y al mismo tiempo permita que la Policía Foral pueda asumir otras funciones si le son atribuidas por otras normas[336].

8.2. ORGANIZACIÓN Y PERSONAL DE LA POLICÍA FORAL.

8.2.1. Órganos de dirección, de línea y de apoyo[337].

La regulación que contiene la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra es extremadamente breve en lo que se refiere a organización y funcionamiento internos. Su artículo 5 establece que "su organización interna se regirá por lo dispuesto en esta Ley Foral y en los reglamentos que la desarrollen". Según el artículo 6.2 de la misma ley, los miembros de la Policía Foral se distribuyen entre las siguientes graduaciones: Oficial, Sargento, Cabo y Policía Foral. El artículo 7 establece la obligación de prestar servicio vistiendo el uniforme (salvo aquellos miembros que sean autorizados por el Consejero a prescindir de él cuando el servicio lo requiera), y remite a normas reglamentarias la regulación de la uniformidad, distintivos y saludo. Finalmente, el artículo 8 señala la

[336] Según el art. 20.1 de la Ley Orgánica 6/1.980, de 1 de julio, de criterios básicos de la Defensa Nacional, "contribuirán en todo caso a la defensa nacional: (...) las Policías de las Comunidades Autónomas y cualesquiera otras de ámbito local". Ahora bien, según el apartado 2 del mismo artículo, "su contribución se realizará en el marco de la defensa civil bajo la dirección del Ministro del Interior, coordinados por el Ministro de Defensa, en la forma que establezca la ley"; es decir, que en realidad se atribuyen a las policías autonómicas y locales funciones de protección civil (sinónimo de defensa civil), y no funciones específicamente militares. La única diferencia entre esta atribución de funciones y la que se realiza en otras disposiciones es que, en tiempo de guerra, la protección civil puede requerir de cierta intervención por parte del Ministerio de Defensa.

[337] La distinción de estos tres tipos de órganos la tomo de GONZALEZ NAVARRO, "Derecho..." páginas 616 y siguientes. Son órganos de dirección ("superiores" en la citada obra) aquellos que gobiernan la actividad de los que se hayan bajo su mando, dirigiéndoles, en su caso, instrucciones o circulares de carácter general. Son órganos de línea los que tienen encomendada la realización de actividades que tienden de modo inmediato y directo a la consecución de los fines institucionales de la organización. Son órganos de apoyo los que tienen la misión de auxiliar a los órganos de línea con actividades de consejo, asistencia, elaboración de planes o de carácter instrumental.

obligación de portar las armas que reglamentariamente se señalen, cuyo uso debe atenerse a lo dispuesto en la legislación estatal[338].

La regulación de la organización de la Policía Foral ha sido el objeto del primer reglamento dictado en desarrollo de la Ley Foral, y que, aprobado por Decreto Foral 155/1.988, de 19 de mayo, se denomina precisamente "Reglamento de organización de la Policía Foral de Navarra". En sus disposiciones trata todas las cuestiones remitidas a normas reglamentarias por la sección primera, capítulo segundo del título primero de la Ley Foral, esto es, estructura interna de la Policía Foral, uniformidad, distintivos, saludo y armamento. Analizaré aquí las cuestiones que nos interesan en cuanto a los órganos de que consta la Policía Foral.

A. ÓRGANOS DE DIRECCIÓN.

Si anteriormente he afirmado que la Policía Foral constituye un subsistema del sistema de seguridad pública, ahora habré de precisar que, al mismo tiempo, es también un elemento del sistema que constituye la Administración navarra. Así, según el artículo 5 de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra, "el Cuerpo de la Policía Foral de Navarra tendrá la consideración, a efectos orgánicos, de un Servicio de la Administración de la Comunidad Foral".

La Ley Foral 23/1.983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral, establece las normas generales a las que debe acomodarse la estructura de la Administración Foral. Siguiendo un modelo similar al de la Administración del Estado, dispone que los órganos principales serán los Departamentos, los cuales se componen de Servicios, y éstos se pueden componer de Secciones y Negociados (los negociados pueden depender de una sección o de un servicio). Los Servicios pueden agruparse en Direcciones Generales.

La Policía Foral, pues, se equipara a un Servicio, aunque no puede pensarse que sea uno más, por varias razones. En primer lugar, los demás servicios pueden crearse, modificarse o extinguirse mediante Decreto Foral, es el Gobierno de Navarra quien, en ejercicio de su potestad organizatoria, dispone de ellos; en cambio, la Policía Foral no puede extinguirse ni unirse a otros servicios por decisión del Gobierno; su desaparición no podría realizarse ni siquiera mediante decisión del Parlamento de Navarra, ya que requeriría modificación del Amejoramiento. En segundo lugar, el nombramiento de su titular no se realiza como en los demás servicios (libre designación entre funcionarios de la Administración Foral) sino por el sistema que se estudiará inmediatamente. Y finalmente, su organización interna no es en Secciones y Negociados, sino que por la Ley Foral se remite a los reglamentos que la desarrollen, y la organización establecida en éstas es diferente, como se verá.

En la actualidad, la Policía Foral, con el señalado rango de Servicio, está integrada en la Dirección General de Interior, que a su vez forma parte del Departamento de Presidencia e Interior. Por tanto, son autoridades con mando inmediato sobre la Policía Foral el Director General de Interior y el Consejero de Presidencia e Interior.

[338] La tenencia y uso de armas y explosivos constituye, según el artículo 149.1.26 de la Constitución, una materia de competencia exclusiva del Estado.

Según la Ley Foral del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral, en su artículo 36.3, son atribuciones de los Consejeros, en relación con el departamento cuya titularidad ostentan, las siguientes: a) someter al Gobierno los proyectos de Leyes y de Decretos Forales; b) la potestad reglamentaria; c) dictar resoluciones administrativas; d) autorizar gastos y pagos; e) representar al Departamento; f) ejercer la jefatura del personal y la iniciativa, dirección e inspección de todas las unidades y organismos autónomos adscritos al mismo; g) proponer al Gobierno los proyectos de disposiciones sobre estructura y organización; h) elaborar el anteproyecto de presupuestos; i) proponer al Gobierno el nombramiento y cese de los cargos que deban ser designados por aquél; j) resolver las cuestiones de competencia dentro de su departamento y promover los conflictos de atribuciones con otros departamentos; k) las demás que señalen otras disposiciones.

Las funciones que corresponden a los Consejeros en materia de personal han sido reguladas mediante el Decreto Foral 124/1.984, de 13 de junio, el cual, en su artículo 2 atribuye al Consejero de Presidencia e Interior, entre otras, las siguientes atribuciones de carácter general: a) la inspección general; b) la aprobación y resolución e las convocatorias de ingreso en la función pública o provisión de puestos de trabajo; c) la declaración de las situaciones administrativas del personal; d) la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo vacantes en cada departamento; e) las actividades de formación de los funcionarios; f) la adscripción de los funcionarios de nuevo ingreso; g) la autorización de los traslados de personal entre departamentos.

El mismo Decreto Foral en su artículo 3 atribuye a todos los Consejeros, en relación con el personal de su departamento (y por tanto, corresponden también al Consejero de Presidencia e Interior en cuanto al personal de su departamento y, específicamente, los miembros de la Policía Foral), las siguientes funciones: a) la adscripción a un puesto de trabajo concreto; b) autorizar los desplazamientos por razones del servicio; c) exigir el cumplimiento de la normativa sobre horarios, vacaciones, permisos, licencias, trabajos fuera de jornada y deber de residencia; d) conceder vacaciones y licencias; e) elaborar el proyecto de plantilla orgánica; f) elaborar las propuestas de convocatorias de ingreso o provisión de puestos de trabajo; g) imposición de sanciones disciplinarias o incoación de expedientes disciplinarios y propuesta de sanción al Gobierno, según la gravedad de la falta.

La Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra, por su parte, también hace algunas atribuciones específicas al Consejero de Presidencia e Interior en relación a la Policía Foral: autorizar el servicio sin uniforme (artículo 7), la propuesta al Gobierno del nombramiento del Jefe (artículo 27,3), la autorización para residir en localidad distinta a la de destino (artículo 47,2) y la imposición de sanciones, salvo la de separación del servicio (artículo 56). Los reglamentos de desarrollo de esta Ley Foral han concretado también algunas de estas funciones.

Las atribuciones de los Directores Generales, al contrario de lo que sucede con las de los Consejeros, no han sido reguladas específicamente. Los Directores Generales ejercen las funciones que quieran delegarles los Consejeros, en virtud de lo que dispone el artículo 37 de la Ley Foral del Gobierno y de la Administración. Es habitual que todos los Directores Generales del Gobierno de Navarra reciban la delegación de todas las facultades de resolución en los asuntos encomendados al departamento correspondiente, las relativas al personal y las referidas a gastos y contratación; es decir,

los Consejeros suelen dejar a los Directores Generales toda la gestión burocrática ordinaria. El Director General de Interior ha recibido todas las funciones delegables que corresponden al Consejero de Presidencia e Interior en relación a la Policía Foral mediante Orden Foral 182/1.987, de 26 de octubre.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra, la Policía Foral se halla bajo el mando operativo de su Jefe (el mando supremo, según el artículo 2 de la misma ley, corresponde al Gobierno de Navarra, ejercido a través de su Presidente). El Jefe de la Policía Foral es nombrado por libre designación del Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Presidencia e Interior; la designación debe recaer entre Jefes, Oficiales y Mandos de las Fuerzas Armadas o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; el cargo tiene carácter de personal eventual[339].

Resulta bastante discutible la oportunidad de exigir las antedichas condiciones al Jefe de la Policía Foral. En primer lugar, sorprende que la designación pueda recaer en miembros de las Fuerzas Armadas. Si conforme al acuerdo de 1.964 podía ser razonable elegir al Jefe entre miembros del Ejército (por aquel entonces incluso la Policía Armada tenía carácter militar, y sus mandos procedían de las academias militares), tras la clara separación que realiza la Constitución entre Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no parece lógico que sus miembros sean intercambiables. Debe tenerse en cuenta que, a partir de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, incluso en el Cuerpo Nacional de Policía desaparece la posibilidad de que haya cargos provistos entre militares[340]4. La razón de ésta medida y de otras en la misma línea es clara: se trata de que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se hallen perfectamente preparados para cumplir sus funciones propias, que son distintas y no deben confundirse con las de las Fuerzas Armadas. La persistencia en reservar el cargo de Jefe de la Policía Foral también a miembros de las Fuerzas Armadas le hace ir a contracorriente y tiene escasa lógica.

Por otra parte, si resulta perfectamente lógica la posibilidad de que el Jefe de la Policía Foral se elija entre oficiales o mandos de otros Cuerpos de Policía, por la garantía de profesionalidad y preparación que ello lleva consigo, no resulta tan razonable que el campo de la elección se restrinja a los cuerpos estatales, y no alcance también a policías autonómicas o locales. Asimismo, resultaría razonable prever la posibilidad de que el cargo pudiera ser provisto por algún miembro del propio cuerpo de la Policía Foral.

La desconfianza que se trasluce en la Ley Foral hacia mandos de las policías autonómicas y locales y de la propia Policía Foral no se refleja, sorprendentemente, al

---

[339] Según el artículo 3.3 de la Ley Foral reguladora del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, "el personal eventual ejercerá exclusivamente, con carácter temporal, cargos políticos de libre designación o funciones de asistencia o asesoramiento a dichos cargos"; el artículo 84 de la misma ley dispone que no puede ocupar puestos de trabajo propios de los funcionarios públicos. El puesto de Jefe de la Policía Foral no tiene el carácter señalado, pero la Ley Foral de Cuerpos de Policía aprovecha esa figura para conseguir cierta flexibilidad; dadas las condiciones que debe reunir, resultaría difícil configurar el cargo como de funcionario o de contratado laboral.

[340] La Disposición transitoria 1.3 de dicha ley orgánica concedía un plazo de seis meses a los miembros de las Fuerzas Armadas que prestaban servicios en el Cuerpo de Policía Nacional para que eligieran entre seguir en dicho Cuerpo (con carácter definitivo, quedando como retirados en las Fuerzas Armadas) o volver a aquéllas.

tratar del nombramiento del Jefe de los cuerpos de policía local, que puede realizarse entre miembros del propio cuerpo o entre "Titulados Superiores o Medios con acreditada experiencia en funciones de mando" (art. 15.2).

Según el artículo 5 del Reglamento de Organización de la Policía Foral, son funciones propias del Jefe (bajo la dependencia inmediata del Director General de Interior) las siguientes:

1. Inspeccionar el estado de instrucción del personal y el de conservación del material, la ejecución de los servicios y, en general, todo lo relativo a la Policía Foral.

2. Proponer al Consejero de Presidencia e Interior a través del Director General de Interior la adscripción del personal a las distintas unidades orgánicas.

3. Sancionar las faltas disciplinarias leves y proponer la incoación de expedientes por faltas disciplinarías graves o muy graves al Consejero de Presidencia e Interior.

4. Dirigir la felicitación pública o privada a los miembros del Cuerpo que se hagan acreedores de ello.

5. Representar a la Policía Foral ante otras autoridades y organismos, sin perjuicio de la representación que corresponde a las autoridades superiores.

6. Mantener las relaciones pertinentes con los Fiscales, Jueces y Tribunales en las funciones de Policía Judicial que correspondan a la Policía Foral.

7. Las demás que le atribuyan las disposiciones aplicables.

B. ÓRGANOS DE LINEA.

En virtud de lo que dispone el Reglamento de Organización, podemos hacer la siguiente distinción:

a) *Organización territorial*: las diversas unidades de la Policía Foral que se regulan en el reglamento "estarán ubicadas en Pamplona. No obstante, podrán establecerse o bien nuevas unidades, o alguna de las existentes u órganos desconcentrados de éstas en otras localidades navarras" (art. 2.2). Cuando se establezcan unidades que dependan de diversas secciones en una localidad distinta de Pamplona, al frente de ellas se pondrá a un "Jefe de Destacamento" (art. 3.3).

Actualmente todas las unidades de la Policía Foral se hallan en Pamplona, y no parece que se vaya a producir un despliegue territorial a corto plazo. Debe tenerse en cuenta que, para las funciones que realiza actualmente la Policía Foral, las distancias geográficas existentes dentro de Navarra no suponen obstáculo grave.

b) *Unidades orgánicas*: se establecen las siguientes unidades (art. 3.1):

a') El Jefe, que tiene el mando operativo de todas las unidades, y cumple las funciones ya citadas en el apartado anterior.

b') Un Segundo Jefe, cuyo nombramiento es potestativo para el Gobierno de Navarra ("podrá nombrarse") y puede realizarse entre Oficiales de la Policía Foral. Cuando existe, debe auxiliar y sustituir al Jefe, y ejerce el mando del Gabinete Técnico. En el caso de que no exista Segundo Jefe, quien sustituye al Jefe en caso de ausencia es el Oficial más antiguo que se halle disponible.

c') Las Secciones, que son mandadas por un Oficial, y que son seis:

-Gabinete Técnico.
-Tráfico.
-Protección de Edificios.
-Protección de Autoridades.
-Juego y Espectáculos.
-Protección Ecológica.

d') Las Brigadas, que forman parte de una sección y son mandadas por un Sargento.

e') Los Grupos, que forman parte de una brigada, y se hallan bajo el mando de un Cabo o, en su defecto, del policía foral más antiguo.

El reglamento no establece brigadas ni grupos concretos; su creación queda diferida a una decisión posterior.

c) *Funciones de cada unidad*: el reglamento encomienda a cada una de las secciones una serie de funciones específicas. La atribución de funciones es como sigue:

a') El *Gabinete Técnico* "ejercerá la función general de apoyo técnico y coordinación de las demás unidades y las específicas sobre atestados, uniforme y equipo; armamento y munición; fotografía y planimetría; archivo y centro de datos; biblioteca y documentación; transmisiones e instalaciones" (art. 7). Se trata, pues, de un órgano donde se recogen funciones de tipo general necesarias para asegurar el correcto funcionamiento de las demás secciones.

b') La *Sección de Tráfico*, "en el marco de lo dispuesto en el artículo 49.3" del Amejoramiento, es decir, dentro de las competencias que corresponden a la Comunidad Foral, ejerce las siguientes funciones (art. 8):

> "a) Vigilancia y ordenación del tráfico y de los transportes en las vías públicas.
>
> b) Denuncia de las infracciones de tráfico y transporte.
>
> c) Vigilancia de espacios públicos, ordenación y control de concentraciones humanas y otras funciones similares que se señalen.
>
> d) Ejecución forzosa de actos dictados en relación con las materias anteriormente señaladas.
>
> e) Auxilio y protección de personas y bienes en casos de peligro o accidente".

Como se ve, las funciones no son únicamente de tráfico, sino que se añade alguna más, y ello en razón de que es la sección de tráfico la que, dentro de la Policía Foral, suele desplazarse más habitualmente por todo el territorio foral.

c') La *Sección de Protección de Edificios* ejerce, según el artículo 9 del reglamento, las siguientes funciones:

> "a) La vigilancia y custodia permanente de los edificios e instalaciones de las instituciones de la Comunidad Foral que se determinen por el Consejero de Presidencia e Interior.
>
> b) El control del acceso a los edificios e instalaciones mencionados en el apartado anterior, así como a los que en cada momento se señalen por el Consejero de Presidencia e Interior".

d') La *Sección de Protección de Autoridades*, según el artículo 10 del reglamento, "ejercerá las funciones de escolta y protección de las autoridades de la Comunidad Foral que en cada caso se determinen por el Consejero de Presidencia e Interior". Habitualmente estas autoridades suelen ser los miembros del Gobierno de Navarra y el Presidente del Parlamento de Navarra.

e') La *Sección de Juego y Espectáculos* tiene atribuidas las funciones que siguen (art. 11):

> "a) Inspección de las actividades de Juego y de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.
>
> b) Denuncia de las infracciones que se observen en dichas actividades.
>
> c) Actuar sus miembros como Delegados de la Autoridad y auxiliares en los espectáculos taurinos.
>
> d) Ejecución forzosa de sanciones y otras medidas que se adopten en las actividades citadas.
>
> e) Cualesquiera otras que en relación con la actividad de juego y espectáculos se deduzcan de la normativa aplicable".

f') La *Sección de Protección Ecológica* desempeña las siguientes funciones:

> "a) Vigilancia y protección de los espacios y recursos naturales.
>
> b) Inspección del cumplimiento de las disposiciones relativas a la conservación de la naturaleza y el medio ambiente.
>
> c) Denuncia y demás medidas que procedan ante las infracciones cometidas contra las disposiciones citadas".

Según el Decreto Foral que crea esta sección, "las citadas funciones se desempeñarán en colaboración con los demás organismos dedicados a la defensa y conservación del medio ambiente".

d) *Mandos de las unidades*: el nombramiento de los Oficiales que deban mandar cada una de las Secciones (que recibirán la denominación de Jefes de Sección) corresponde al Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Presidencia e Interior (el nombramiento es libre). El nombramiento de los Cabos y Sargentos que deban mandar los Grupos y Brigadas que se creen (denominados, respectivamente, Jefes de Grupo y Jefes de Brigada) corresponde al Consejero de Presidencia e Interior.

El reglamento previene que en el caso de que en la plantilla de la Policía Foral no existan los suficientes miembros con la graduación requerida para cubrir los puestos de mando existentes, se puede realizar un nombramiento interino entre miembros con inferior graduación. Según el reglamento de personal, la interinidad tiene una duración máxima de un año, únicamente prorrogable si se han convocado los procedimientos para proveer el cargo. Cuando sea posible las designaciones interinas deben realizarse entre personas que hayan superado ya el curso de capacitación para el ascenso al puesto de que se trate.

El Jefe de cada unidad debe ser sustituido, en caso de ausencia, por el componente de la misma de mayor graduación, y dentro de la misma graduación, por el más antiguo en ella.

El reglamento establece también con precisión el catálogo de obligaciones de los jefes de unidad en relación con el personal y funciones de la misma (art. 12.1). Igualmente se señala la vía jerárquica que debe seguirse en relación con el servicio (art. 13).

El Reglamento de Organización lleva añadida una disposición transitoria que establece lo siguiente;

> "La estructura organizativa que establece este Reglamento se irá implantando progresivamente por el Gobierno de Navarra considerando en cada momento los medios humanos y materiales con que cuente la Policía Foral y, en consecuencia, la organización actual seguirá subsistiendo hasta que no se sustituya por aquélla".

Dado el escaso tiempo transcurrido desde la aprobación del reglamento, la organización actual de la Policía Foral es todavía la existente con anterioridad, aunque no muy diferente a la prevista en el reglamento, ya que éste ha optado por inspirarse en la organización anterior. De las seis secciones creadas reglamentariamente, existen cinco, todas excepto el Gabinete Técnico. Únicamente la de Protección de Edificios tiene un Oficial al frente, las demás tienen como mando superior un Sargento. No se han creado Brigadas ni Grupos, y no existían otros órganos por debajo de las secciones. Tampoco se ha nombrado un Segundo Jefe. Dados los efectivos y los mandos actuales de la Policía Foral, la implantación completa de la organización prevista en el reglamento necesitará un plazo de varios años.

C. ÓRGANOS DE APOYO.

Podemos señalar aquí dos tipos de órganos de apoyo distintos. El primero se haya dentro de la propia estructura de la Policía Foral, y sería el Gabinete Técnico, al que se atribuyen funciones diversas, algunas de las cuales hacen que haya sido incluido también en el apartado anterior, y otras que obligan a considerarlo también como un órgano de apoyo u órgano auxiliar de las restantes unidades.

El segundo tipo de órganos de apoyo se halla fuera de la Policía Foral, y se trata del Servicio de Gestión Técnica de Interior y del Servicio de Protección Civil, dependientes también de la Dirección General de Interior. Al primer Servicio se le encomienda la gestión administrativa y económica general de dicha Dirección General, y asimismo la formación de los miembros de la Policía Foral (a través de la Escuela de Policía de Navarra); toda la organización burocrática y técnica no propiamente policial se enmarca en este Servicio. Al segundo se atribuye la coordinación operativa de servicios de urgencia (a través del centro de coordinación S.O.S. Navarra).

8.2.2. Gestión del personal.

A. CARACTERES GENERALES DEL ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA FORAL.

El estatuto de los miembros de la Policía Foral se halla establecido fundamentalmente en la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra, aunque ésta recoge o se remite en algunas materias muy concretas a la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El Título III de la Ley Foral trata del "Estatuto del Personal de los Cuerpos de Policía", y aunque hace algunas remisiones al desarrollo reglamentario, contiene una regulación bastante pormenorizada. El régimen que establece es común para la Policía Foral y las policías locales. Las disposiciones de la Ley Foral han sido posteriormente desarrolladas, en lo que respecta al título tercero, por el Reglamento de personal de los Cuerpos de Policía de Navarra, aprobado por Decreto Foral 101/1.989, de 27 de abril.

Según se expresa en la propia exposición de motivos de la Ley Foral (que se reitera en el reglamento citado), este estatuto "se ha pretendido lo más similar posible al del resto de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, alterando únicamente aquellos aspectos que resultaban indispensables por la singularidad de las funciones policiales". Y, efectivamente, toda la regulación que contiene el Título III no es sino una adaptación del Título II de la Ley Foral 13/1.983, de 30 de marzo, reguladora del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (título que regula el régimen de los funcionarios); incluso la sistemática seguida es muy similar entre ambos textos. En muchos casos, la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra no hace sino una remisión en bloque a las disposiciones generales aplicables a los demás funcionarios[341].

En este sentido, no hay ninguna diferencia entre el estatuto de los miembros de la Policía Foral y el resto de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra en los siguientes aspectos:

a) Los puestos de trabajo que integran la Policía Foral deben constar en la correspondiente plantilla, aprobada por el Gobierno de Navarra (art. 25).

---

[341] 5Navarra, en virtud de lo que dispone el artículo 49.1.b) de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, dispone de competencia exclusiva sobre el régimen estatutario de los funcionarios, respetando los derechos y obligaciones esenciales que les reconozca la legislación del Estado. Esta competencia es más amplia que la de otras Comunidades Autónomas, que únicamente tienen la de desarrollo legislativo. En virtud de esa competencia Navarra mantiene un estatuto de funcionarios sustancialmente distinto al del Estado, cuya principal norma es la Ley Foral 13/1.983, de 30 de marzo.

b) La adquisición y pérdida de la condición de funcionario se remite a las disposiciones generales aplicables a los restantes funcionarios (art. 36)[342].

c) Integración en niveles y grados. Los miembros de la Policía Foral se integran en los mismos niveles y grados establecidos con carácter general (arts. 37 y 38). La única particularidad radica en que no existen los cinco niveles en que se integran los demás funcionarios (del A hasta el E), sino únicamente tres de ellos: A (Oficiales), C (Sargentos) y D (Policías forales y Cabos). La ausencia del nivel E es lógica, teniendo en cuenta que se exige siempre una titulación mínima de graduado escolar o equivalente; en cambio, no parece muy lógico que no exista el nivel B. Los grados son siete, sin ninguna diferencia con el resto de los funcionarios. Al ingresar los funcionarios son encuadrados en el grado 1, y pueden ir ascendiendo progresivamente hasta el grado 7 mediante antigüedad o concursos de méritos. Los efectos del grado son únicamente retributivos.

d) Las situaciones administrativas se remiten directamente a la normativa general (art. 43)[343].

e) Asimismo se remiten a las normas generales los derechos pasivos de los funcionarios de los Cuerpos de Policía (art. 59)[344].

f) Según el art. 44.1 de la Ley Foral, "los derechos y deberes de los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos de Policía de Navarra serán los establecidos en las normas reguladoras del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, con las particularidades que resultan de la presente Ley Foral".

Entre los derechos y deberes que reciben alguna modulación para los miembros de los Cuerpos de Policía de Navarra se pueden señalar los siguientes:

a') Los derechos de huelga y sindicación se remiten a las disposiciones estatales. Examinaré esta cuestión más adelante.

b') La jornada de trabajo se puede establecer por el sistema de turnos o guardias diurnos o nocturnos y puede comprender los días festivos.

c') Las retribuciones son las mismas que en las normas generales de los demás funcionarios[345], con una salvedad. No se prevé la existencia de un complemento de

---

[342] Se adquiere la condición de funcionario por el cumplimiento sucesivo de los siguientes requisitos: superación de las pruebas selectivas, nombramiento, juramento o promesa de cumplir las obligaciones propias del cargo, y toma de posesión (art. 9 de la Ley Foral 13/1.983). Se puede perder por renuncia, pérdida de la nacionalidad española, separación por expediente disciplinario o sentencia judicial y no reincorporación tras excedencia (art. 10).

[343] Las situaciones pueden ser las siguientes: a) Servicio activo; b) Servicios especiales; c) Excedencia; d) Suspensión (art. 22 de la Ley Foral 13/1.983).

[344] Según la Ley Foral 13/1.983, la jubilación forzosa de los funcionarios se produce a los 65 años. Cabe la jubilación voluntaria a los 35 años de servicios, o a los 55 años de edad si se han prestado 30 años de servicios.

[345] Las retribuciones son las siguientes:

-Retribuciones personales básicas, compuestas por el sueldo inicial de nivel (que se establece cada año en los presupuestos) y los complementos por grado y antigüedad.

dedicación exclusiva[346]10, lo cual es lógico si se tiene en cuenta que absolutamente todos los miembros de Cuerpos de Policía tienen establecida, por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (artículo 6.7), la incompatibilidad con cualquier otra actividad. Ya que se trata de algo inherente a sus puestos de trabajo, no resultaría razonable añadir un complemento con tal causa, sino que en todo caso debiera retribuirse dentro de las retribuciones básicas. En cambio, la Ley Foral prevé la existencia de un complemento de incompatibilidad, igual al establecido para los demás funcionarios[347], lo cual no tiene ningún sentido; si se halla establecida con carácter general la prohibición de desempeñar cualquier otra actividad, sobra una prohibición específica acerca del ejercicio de una profesión determinada, y sobra principalmente retribuir esta segunda prohibición. En la práctica, ha sido este segundo complemento el que se ha asignado, con carácter general, a todos los miembros de la Policía Foral; de esta manera, se ha desnaturalizado su definición legal, pues lo que retribuye en realidad es el régimen de incompatibilidades establecido en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

d') La ley prevé la regulación reglamentaria de un régimen de "honores y recompensas", que no existe para los demás funcionarios; tal régimen suele existir tradicionalmente en los Cuerpos de Policía, aunque no se había establecido anteriormente para la Policía Foral. El reglamento establece cuatro tipos de recompensa: la placa de servicios distinguidos, la medalla de servicios distinguidos, la felicitación pública y la felicitación privada. La primera de ellas la concede el Gobierno de Navarra, la segunda el Consejero de Presidencia e Interior, y las felicitaciones el Jefe de la Policía Foral, salvo que recabe para sí su otorgamiento el Consejero. Estas recompensas no tienen efectos únicamente honoríficos, ya que se establece que deben constar en el expediente personal de cada funcionario y contar como mérito en los procedimientos de promoción profesional.

e') Se remite la regulación de los aspectos penales relacionados con el estatuto del personal de los miembros de los Cuerpos de Policía a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y que fue comentado en otro apartado.

Con excepción de los aspectos que comentaré a continuación, el estatuto de los miembros de la Policía Foral es muy similar al de los demás funcionarios de la Administración Foral. Destacaré, sin embargo, una circunstancia que resulta peculiar. El estatuto regulado en la Ley Foral 13/1.983, de 30 de marzo, se caracteriza, frente a la normativa estatal sobre función pública, en la inexistencia de cuerpos de funcionarios[348]

-Complementos: de puesto de trabajo, de especial riesgo, de incompatibilidad, de exclusividad, de prolongación de jornada. Se asignan en función de los puestos de trabajo.

-Otras retribuciones: indemnizaciones por viajes, traslado forzoso, horas extraordinarias, trabajo en festivos, etc.

[346] La dedicación exclusiva supone la prestación de servicios "en régimen de plena disponibilidad y de total y absoluta dedicación", sin poder "realizar ninguna otra actividad lucrativa ni en el sector público ni en el privado, con la excepción de la docencia en centros universitarios y de la administración del patrimonio personal o familiar" (art. 45.2 de la Ley Foral 13/1.983).

[347] El complemento de incompatibilidad supone que "quienes desempeñen dichos puestos de trabajo tendrán prohibido el ejercicio profesional del título correspondiente a su respectivo puesto de trabajo" (art. 46.2 de la Ley Foral 13/1.983).

[348] La disposición adicional quinta de la Ley Foral 13/1.983 prevé que "antes del 1 de enero de 1.985, la Diputación Foral remitirá al Parlamento de Navarra un proyecto de ley foral que regule la integración en Grupos o, en su caso, en Cuerpos, de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra"; tal proyecto de ley no se ha llegado a elaborar.

y, consecuentemente, en que cualquier puesto de trabajo está abierto, inicialmente, a ser provisto por cualquier funcionario; lo único que resulta determinante para cubrir determinados puestos de trabajo es la titulación académica. No existe ninguna reserva basada en cuerpos o en grados. Este principio tiene su excepción, precisamente, en la Policía Foral (y en los cuerpos de Policía Local). Dentro de la Administración Foral el único cuerpo que existe es el de la Policía Foral; sus puestos de trabajo no pueden ser cubiertos por funcionarios que no pertenezcan a él.

B. SELECCIÓN Y CARRERA ADMINISTRATIVA.

Este es el aspecto que ha recibido una regulación más detallada en el reglamento de personal de Cuerpos de Policía de Navarra. El ingreso en la Policía Foral se realiza mediante oposición o concurso-oposición (este segundo sistema se reserva a los puestos de mando). Las pruebas selectivas que forman parte de la oposición deben incluir como mínimo pruebas de capacidad física, pruebas psicotécnicas y de conocimientos. Asimismo entre las pruebas selectivas se incluye un curso de formación, que debe superarse para poder ingresar en la Policía Foral[349]. El curso de formación se imparte por la Escuela de Policía de Navarra[350].

Para acceder a las pruebas selectivas de ingreso se exigen los siguientes requisitos:

a) Nacionalidad española.

b) Ser mayor de edad y no superar la edad de 35 años.

c) Poseer el título académico correspondiente[351].

d) Tener las condiciones psicofísicas suficientes, y la estatura mínima de 1,70 metros para hombres y 1,65 metros para mujeres.

e) Tener cumplido el servicio militar, prestación civil sustitutoria, o acreditar la exención.

f) Poseer el permiso de conducir de clase A-2, para motocicletas, y B-2, para automóviles de servicio público, como mínimo.

---

[349] El curso de formación básica, para ingresar como policía foral, tiene una duración mínima de seis meses.

[350] La Escuela de Policía de Navarra depende del Gobierno de Navarra. Está regida por un Consejo de Dirección de 4 ó 6 miembros, la mitad de los cuales son nombrados a propuesta de la Comisión de Coordinación de Policías Locales en representación de las entidades locales. La citada Comisión tiene la función de supervisar el funcionamiento del Consejo de Dirección. El Director de la Escuela es nombrado por el Consejero de Presidencia e Interior entre los funcionarios de la Administración Foral. El reglamento de personal de Cuerpos de Policía de Navarra dispone que las funciones técnicas y burocráticas que exija la Escuela serán desempeñadas por el órgano que establezca el Gobierno de Navarra; este órgano es la Sección de Formación y Estudios de Seguridad del Servicio de Gestión Técnica de Interior, que además del apoyo a la Escuela de Policía realiza similares funciones en relación a bomberos y otro personal de servicios de urgencia. Adscritos funcionalmente a esta Sección suelen figurar miembros de la Policía Foral.

[351] Para Policía foral y Cabo, se exige graduado escolar o equivalente; para Sargento, bachiller o equivalente, y para Oficial, titulación superior.

El ingreso debe hacerse, habitualmente, con la graduación de policía foral, ya que las vacantes de Cabo y Sargento se cubren mediante la promoción interna. También es posible el ingreso como Oficial, aunque la provisión de las vacantes de Oficial se someten a un procedimiento más complejo. La mitad de las plazas (de cada dos vacantes que se produzcan, la primera) deben cubrirse por promoción interna; la otra mitad, mediante concurso-oposición entre Jefes, Oficiales y Mandos de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Las plazas que puedan quedar vacantes después de haberse celebrado las correspondientes pruebas según los dos procedimientos citados, se cubren mediante una convocatoria de ingreso (oposición o concurso-oposición) entre titulados superiores.

La promoción interna a los distintos puestos de mando se rige por las siguientes normas:

a) Se exige tener una antigüedad mínima de dos años en la graduación inmediatamente anterior.

b) Debe estarse en posesión del título académico exigido para cada graduación[352].

c) Previamente a las pruebas de promoción, deberá haberse superado un curso de capacitación para la graduación a la que se aspira; dicho curso se imparte en la Escuela de Policía de Navarra.

d) Finalmente, debe superarse el concurso-oposición que se convoque. El concurso valora títulos académicos, servicios prestados a la Administración, curriculum profesional y la puntuación obtenida en el curso de capacitación para el ascenso. La oposición comprende pruebas teóricas, prácticas, físicas y de carácter psicotécnico.

Este sistema de promoción diseñado en la Ley Foral apenas ha comenzado a entrar en funcionamiento, únicamente se ha puesto en práctica para el ascenso de una promoción de 14 cabos, otra de 6 sargentos y dos plazas de oficiales. Anteriormente, el ascenso se solía producir por antigüedad, y a veces por decisión discrecional de la Diputación Foral (no había ninguna norma que estableciera el procedimiento a seguir); tal sistema tenía como resultado que los puestos de mando no se cubrían siempre con las personas más capacitadas, y, por otro lado, al existir pocos de tales puestos, eran muchos los miembros de la Policía Foral que permanecían durante muchos años en el mismo puesto, sin posibilidad alguna de promoción. El objetivo que persigue la Ley Foral es asegurar la capacidad y formación de los mandos y, en general, de todos los miembros de la Policía Foral, de ahí que tanto el procedimiento de ingreso como el de promoción sean rigurosos. En concreto, el procedimiento para ascender resulta especialmente exigente, comparado con el régimen de promoción de los demás funcionarios de la Comunidad Foral[353]. El resultado de este sistema está aún por verse,

[352] La disposición transitoria cuarta de la Ley Foral autoriza a sustituir la titulación, para los componentes de la Policía Foral en el momento de su entrada en vigor, por años de permanencia en cada graduación: para ascender a Cabo, tres años como Policía foral, para ascender a Sargento, dos años como Cabo, y para ascender a Oficial, cinco años como Sargento.

[353] Según la Ley Foral 13/1.983, el ascenso de categoría dentro de un mismo nivel se realiza mediante un concurso de méritos; el ascenso de un nivel a otro puede realizarse mediante la reserva de vacantes para un turno restringido entre funcionarios en las pruebas selectivas que se celebren (oposición o concurso-

aunque puede suponerse que tendrá dos efectos; el primero, que todos los puestos de mando se provean entre las personas más capacitadas (ya que han tenido que superar un triple filtro: el curso de formación, el concurso y la oposición); el segundo, que la mayoría de los miembros de la Policía Foral tendrán la posibilidad de alcanzar, como mínimo, los puestos de Cabo y Sargento.

Las expectativas de promoción de los miembros de la Policía Foral se reducen al propio cuerpo; no existe un procedimiento de promoción hacia otros órganos de la Administración Foral, así como tampoco hay vías especiales de ingreso en la Policía Foral desde éstos. La carrera administrativa se halla, pues, cerrada y limitada dentro del ámbito de la Policía Foral. En esto se sigue una tendencia habitual en todos los Cuerpos de Policía, motivada por la especialización que requieren de sus miembros y el esfuerzo de formación permanente que exigen de la Administración.

C. DERECHOS SINDICALES Y DE REPRESENTACIÓN.

Según el artículo 41.1.a) de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra, "los derechos de huelga y de sindicación se regirán por las disposiciones del Estado sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad". En un apartado anterior se examinó ya el contenido de tales disposiciones: la huelga se halla prohibida para los miembros de los Cuerpos de Policía (art. 6.8 de la Ley Orgánica), mientras que el derecho de sindicación respecto de la Policía Foral y de las policías autonómicas recibe un total silencio de la Ley Orgánica.

La Ley Orgánica de Libertad Sindical de 2 de agosto de 1.985 remite, en su artículo 1.5. "el ejercicio del derecho de sindicación de los miembros de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad que no tengan carácter militar" a "su normativa específica". Dado que esta remisión acaba realizándose al vacío, no cabe otra solución para esta curiosa anomia[354] que deducir que a los miembros de la Policía Foral les es de aplicación la Ley Orgánica de Libertad Sindical. Debe tenerse en cuenta que, según el artículo 28.1 de la Constitución "la ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar"; dado que ninguna ley ha limitado o excluido el derecho de sindicación de los miembros de la Policía Foral, este se halla reconocido como a cualquier otro ciudadano. La única particularidad que puede admitirse es la que deriva de la condición de funcionarios públicos de los miembros de la Policía Foral.

Según el art. 28.1 de la Constitución, refiriéndose a la libertad sindical, la ley "regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos". En la práctica, la única peculiaridad para los funcionarios públicos es la del régimen de sus órganos de representación, regulada por Ley 9/1.987, de 12 de mayo, de "Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas". Esto quiere decir que no hay ninguna peculiaridad en cuanto al régimen del derecho de sindicación de los funcionarios, sino que las peculiaridades afectan únicamente al derecho de

---

oposición). En ambos casos, a las pruebas puede añadirse un curso de formación o prácticas, pero tal posibilidad se lleva a la práctica muy excepcionalmente.

[354] Habitualmente la anomia se produce por ausencia de norma que regule un supuesto de hecho; en este caso, porque las normas aplicables se limitan a remitirse unas a otras.

representación, que, aunque íntimamente ligado a aquel, no se trata del mismo instituto[355].

El artículo 60 de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra establece lo siguiente:

> "Los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos de Policía de Navarra participarán en la determinación de las condiciones de prestación de sus servicios a través de los órganos de representación y en la forma que se determine reglamentariamente".

Esta determinación reglamentaria no se ha llevado a cabo todavía, por lo cual la Policía Foral no cuenta con órganos de representación. A este respecto debe tenerse en cuenta que la Ley Foral 13/1.983, de 30 de marzo, reguladora del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, regula en sus artículos 79 a 83 los órganos de representación de los funcionarios de tales Administraciones. Estas disposiciones fueron desarrolladas por el Gobierno de Navarra mediante un reglamento aprobado por Decreto Foral 236/1.984, de 21 de noviembre que motivó el inicio de un conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional (núm. 192/1.985) promovido por el Gobierno central, que entendía que esas normas, por formar parte de las bases del régimen estatutario de los funcionarios, invadían las competencias del Estado; según el artículo 149.1.18, tales bases son de competencia exclusiva del Estado[356]. Pendiente de resolución este conflicto[357], y suspendida la aplicación del reglamento por Providencia del Tribunal Constitucional de 13 de marzo de 1.985 (confirmada por Auto de 7 de agosto de 1.985), el Gobierno de Navarra decidió convocar elecciones a órganos de representación según las disposiciones de la Ley 9/1.987, de 12 de mayo, aunque expresando que se hacía "sin perjuicio de las Sentencias que, en su momento, dicte el Tribunal Constitucional para resolver el conflicto de competencia y el recurso de inconstitucionalidad anteriormente mencionados, y sin renunciar, por tanto, a las competencias que, a juicio de las Instituciones Forales, corresponden a Navarra en esta materia" (Orden Foral 174/1.987, de 17 de septiembre, del Consejero de Presidencia). Las elecciones de órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra se celebraron en diciembre de 1.987 conforme a lo dispuesto en la Ley 9/1.987, de 12 de junio. Sin embargo, los miembros de la Policía Foral no participaron en esas elecciones, ya que estaban excluidos por la normativa que

---

[355] El derecho de sindicación, reconocido en el art. 28.1 de la Constitución, "comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas", y se halla desarrollado por Ley Orgánica (como derecho fundamental comprendido en la sección primera del capítulo segundo del título 1 de la Constitución). El derecho de representación deriva del artículo 37.1 de la Constitución ("la ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios") y se halla desarrollado por leyes ordinarias (el Estatuto de los Trabajadores y la citada Ley 9/1.987).

[356] Debe recordarse que, según el art. 49.1.b) del Amejoramiento, Navarra tiene competencia exclusiva sobre "régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos". Es decir, no se reconoce expresamente vinculación a las "bases" que el art. 149.1.18 de la Constitución atribuye a la competencia del Estado. Determinar si esos derechos y obligaciones esenciales son lo mismo que "las bases", y si dentro de esas bases se halla la regulación de los órganos de representación es la clave de la cuestión.

[357] El conflicto tuvo su continuación en el momento de dictarse la Ley 9/1.987 por las Cortes Generales, ya que el Parlamento de Navarra, con fecha 16 de septiembre de 1.987, decidió interponer recurso de inconstitucionalidad contra ella.

los regulaba y no contaban con una específica; el Gobierno de Navarra, a la vista del conflicto constitucional, prefería esperar su resolución antes de regular los órganos de representación de la Policía Foral.

El Tribunal Constitucional resolvió la cuestión mediante Sentencia de 20 de septiembre de 1.990, en la cual declaraba que la competencia controvertida corresponde a Navarra, aunque declaraba nulos dos artículos del Decreto Foral 236/1.984, por no acomodarse a los derechos y obligaciones contenidos en la legislación básica del Estado (dichos artículos regulaban cuestiones como los requisitos de los candidatos elegibles y la duración del mandato de los órganos de representación). El Gobierno de Navarra, mediante Decreto Foral 286/1.990, de 25 de octubre, modificó su reglamento de elección de órganos de representación respecto a los dos artículos declarados nulos por el Tribunal Constitucional y convocó elecciones para diciembre de 1.990, sometidas ya a la normativa foral. En estas nuevas elecciones tampoco participa la Policía Foral, por estar pendiente el desarrollo reglamentario, en este punto, de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra. La decisión del Tribunal Constitucional, a este respecto, ha dejado clara la competencia de Navarra para aprobar esta regulación[358].

D. REGIMEN DISCIPLINARIO.

La Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra regula con cierta extensión el régimen disciplinario de éstos, siguiendo los pasos a la Ley Foral 13/1.983, y aplicando rigurosamente el principio de legalidad para el establecimiento de sanciones administrativas.

Se establece que las faltas disciplinarias se clasifican en leves, graves y muy graves, y se establece un extenso catálogo de cada tipo de faltas. La tipificación de las faltas es sustancialmente idéntica a las de los demás funcionarios, únicamente varía en que se añade la tipificación de algunas faltas más, relativas a uso indebido del uniforme, infracción a las normas de saludo, consumo de bebidas alcohólicas durante el servicio, obligación de seguir el conducto reglamentario, negativa a realizar servicios urgentes, abuso de autoridad, práctica de malos tratos, etc. Es decir, se añaden conductas cuya comisión puede ser propia de un funcionario de policía, y se marca un mayor rigor en las exigencias de conducta de los miembros de los Cuerpos de Policía (por ejemplo, la desobediencia se pone en relación tanto con órdenes verbales como escritas, a diferencia de los demás funcionarios, respecto de los cuales se alude únicamente a las segundas).

Las sanciones que pueden imponerse con exactamente las mismas que para el resto de los funcionarios: apercibimiento (en caso de faltas leves), suspensión de empleo y sueldo (hasta cuatro días para las faltas leves, hasta treinta para graves), suspensión de

[358] Con todo, debe tenerse en cuenta que si el Tribunal Constitucional hubiera declarado que la competencia para regular los órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra correspondía al Estado, hubiera resultado que a esos funcionarios les es de aplicación plena la Ley 9/1.987. Ahora bien, dicha Ley, en su artículo 2.1.c) excluye de su ámbito de aplicación a "los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, que se regirán por la Ley Orgánica 2/1.986, de 13 de marzo, salvo los Cuerpos de Policía Local, a los que será de aplicación la presente Ley". Esta remisión la hubiéramos tenido que hacer a la Disposición final tercera de la Ley Orgánica, según la cual la Policía Foral se rige por el Amejoramiento y las normas que lo desarrollan; es decir, que nos remitiríamos a la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra, la cual en su artículo 60 se remite a lo que se establezca reglamentariamente (es decir, por el Gobierno de Navarra). Es decir, que en este caso curioso la solución hubiera sido prácticamente la misma, aunque variara la titularidad de la competencia.

funciones (hasta un año para faltas graves, hasta cinco años para faltas muy graves) y separación del servicio (únicamente en faltas muy graves). Es decir, que el mayor rigor del régimen disciplinario de la Policía Foral se refleja únicamente en la tipificación de conductas, no en la imposición de penas (y, desde luego, no tiene la menor semejanza con la disciplina militar de otros cuerpos).

Los órganos competentes para imponer las sanciones son los siguientes:

a) En faltas leves, el Jefe de la Policía Foral. La Ley Foral atribuye también la facultad de sancionar faltas leves al Consejero de Presidencia e Interior; el reglamento de organización reitera la competencia del Jefe, por lo que debe suponerse que será éste quien habitualmente imponga sanciones leves, y solo en casos extraordinarios lo haga el Consejero.

b) Para faltas graves y muy graves, el Consejero[359], salvo que la sanción sea la de separación del servicio, en cuyo caso debe acordarla el Gobierno de Navarra.

El procedimiento sancionador se remite al desarrollo reglamentario de la Ley Foral, aunque estableciendo que su duración no puede ser superior a seis meses y que en todo caso, debe incluir el trámite de audiencia al interesado. El reglamento de personal de Cuerpos de Policía de Navarra ha regulado este procedimiento, sin establecer ninguna diferencia con el establecido para el resto de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra.

[359] Mediante Orden Foral 182/1.987, de 26 de octubre, estas facultades (incluyendo las faltas leves) se hallan delegadas en el Director General de Interior.

9. GESTIÓN FINANCIERA Y PATRIMONIAL.

La exposición relativa a estos dos apartados será breve, ya que apenas tienen ninguna nota distintiva respecto del resto de la Administración de la Comunidad Foral; me remito, pues, a los estudios más generales sobre tales cuestiones.

9.1. GESTIÓN FINANCIERA.

Los gastos que origina el funcionamiento de la Policía Foral se sufragan en su totalidad con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra. Dentro de éstos y en su clasificación orgánica, anualmente figura un programa específico destinado a la Policía Foral. Con todo, debe de tenerse en cuenta que a cargo de la Dirección General de Interior, en los Presupuestos Generales, figuran determinadas partidas destinadas a gastos generales, algunos de los cuales repercuten directamente en la Policía Foral; entre tales gastos están, por ejemplo, los de formación. Por tanto, la cifra indicada no supone la totalidad del gasto originado por la Policía Foral.

En los Presupuestos Generales de Navarra para 1.991, dentro del programa destinado específicamente a la Policía Foral se prevén unos gastos de 882.361.000 pesetas. De esta cantidad, corresponden a gastos de personal 661.235.000 pesetas (el 75 %); a gastos de inversión y equipamiento, 98.155.000 pesetas (el 11,1 %); y a otros gastos de funcionamiento, 122.971.000 pesetas (el 13,9 %). Los gastos de la Policía Foral representan, en 1.991, el 0,415 % del gasto total previsto de los Presupuestos Generales de Navarra (que se eleva a 212.574.314.000 pesetas).

La evolución del gasto originado por la Policía Foral en los últimos años sido de constante aumento, como resulta lógico teniendo en cuenta el incremento de su plantilla. En 1.984[360] el gasto previsto en los Presupuestos Generales era de 190.411.000 pesetas. Esto quiere decir que en siete años el presupuesto en pesetas se ha multiplicado, aproximadamente, por 4,63. El aumento real no es tan espectacular si tenemos en cuenta el aumento de la plantilla (más o menos el triple en 1.991 que en 1.984). Como dato adicional para valorar dicho aumento puede señalarse que en 1.984 los gastos de la Policía Foral representaban el 0,38 del gasto total de los Presupuestos Generales de Navarra; el gasto total de éstos entre 1.984 y 1.991, como resultado de la asunción de nuevas competencias y del Convenio Económico de 1.990, entre otros factores, se multiplica aproximadamente por cuatro.

Como se ha señalado, la parte más importante de los gastos de la Policía Foral se destina a retribución del personal. Dentro del gasto total en personal de los Presupuestos Generales de Navarra de 1.991 la Policía Foral representa aproximadamente el 1,2 %. El gasto medio en este capítulo por cada policía es de 2.837.918 pesetas (deben contarse únicamente 233 policías, ya que los 35 restantes en plantilla pertenecen a la oferta pública de 1.991 y no serán dotados presupuestariamente hasta 1.992). La retribución anual de un Policía Foral de reciente ingreso (es decir, sin complementos de grado y antigüedad) asciende a 2.151.703 pesetas (1.536.931 pesetas de retribución básica, y

[360] Tomo este año como término de comparación por ser el primero del Gobierno del P.S.O.E. presidido por Gabriel Urralburu, que abre una etapa que se extiende hasta 1.991.

sobre esta cantidad un complemento del 35 % de incompatibilidad y otro del 5 % de peligrosidad). Dependiendo del destino que ocupe dentro de la Policía Foral, puede recibir otros complementos (por ejemplo, un 5 % en la Sección de Tráfico, un 10 % si conduce una motocicleta, un 65 % si hace servicio de escolta de autoridades, etc.).

La gestión financiera de la Administración Foral se rige, principalmente, por la Ley Foral 8/1.988, de la Hacienda Pública de Navarra. Como indiqué en un apartado anterior, la Policía Foral no incluye dentro de su estructura ningún órgano que lleve a cabo la gestión financiera, sino que esta se realiza dentro del Servicio de Gestión Técnica de Interior integrado también en la Dirección General de Interior, y que actúa como órgano de apoyo en esta materia.

9.2. GESTIÓN PATRIMONIAL.

Similar referencia a la realizada en el apartado anterior respecto de la gestión financiera debe de hacerse a la gestión patrimonial de la Policía Foral; la adquisición, conservación y enajenación de sus instalaciones y material se rigen conforme a las normas y procedimientos comunes de la Administración de la Comunidad Foral. Las disposiciones más relevantes en este sentido son la Ley Foral 17/1.985, de 27 de diciembre, del Patrimonio de Navarra, y la Ley Foral 13/1.986, de 14 de noviembre, de Contratos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra[361].

En virtud de la Ley Foral del Patrimonio, las facultades dominicales sobre el mismo se ejercen a través del Departamento de Economía y Hacienda. Es a éste a quien se le atribuyen, entre otras funciones, la adquisición de bienes muebles o inmuebles hasta el valor de cincuenta millones de pesetas (por valor superior corresponde al Gobierno de Navarra), la enajenación o cesión de bienes inmuebles de hasta veinticinco millones de pesetas de valor (por encima de esa cifra corresponde al Gobierno o, superando los doscientos millones, al Parlamento de Navarra), la enajenación o cesión de bienes muebles, etc. Excepcionalmente, las adquisiciones que pueden catalogarse de gastos menores para el normal funcionamiento de los servicios se atribuyen a Directores Generales y Directores de Servicio con unos límites que establecen anualmente las Leyes de Presupuestos (para 1.991, 350.000 y 200.000 pesetas, respectivamente).

La facultad para celebrar contratos corresponde, según la Ley Foral antes citada, a los Consejeros, dentro del ámbito de sus correspondientes competencias en función del departamento que encabezan. Sin embargo, la competencia para celebrar contratos de suministros se atribuye, con carácter general, al Consejero de Economía y Hacienda (y la gestión de los expedientes se centraliza en el Negociado de Adquisiciones del citado departamento). Por otro lado, los Consejeros necesitan la autorización del Gobierno de Navarra para contratar por encima de los cien millones de pesetas o los que suponen gastos plurianuales. Las facultades contractuales de los Consejeros se suelen hallar delegadas en los Directores Generales (y ese, en concreto, es el caso del Director General de Interior).

[361] Según el artículo 49.1.d) del Amejoramiento del Fuero, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre "contratos y concesiones administrativas, respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia".

En cuanto a los recursos materiales con los que cuenta actualmente la Policía Foral, son los siguientes:

a) Instalaciones: el cuartel de la Policía Foral se halla en un edificio de tres plantas en el denominado Parque de Automovilismo y Talleres del Gobierno de Navarra en Pamplona[362]. En dicho edificio se centraliza la actividad de la Policía Foral, contando con despachos para su Jefe y otros mandos, biblioteca, sala de reuniones, depósito de armas, vestuarios, almacén, etc. Junto al mismo se hallan los aparcamientos para sus vehículos. Asimismo, en un edificio anexo se hallan dos galerías de tiro utilizadas en las actividades de la Escuela de Policía de Navarra, tanto por la Policía Foral como por Policías Locales.

Por otro lado, la Policía Foral tiene a su disposición algunas dependencias auxiliares dentro de los edificios donde presta sus servicios de protección (Palacio de Navarra, Parlamento, etc.).

b) Vehículos. La Policía Foral cuenta con un parque móvil compuesto por 91 vehículos: 16 automóviles todo-terreno, 20 motocicletas de carretera y 12 motocicletas todo-terreno, 42 turismos y un camión todo- terreno[363]. De entre ellos, 15 vehículos todo-terreno y 26 turismos se hallan equipados para el servicio de tráfico (con material de señalización, primeros auxilios, alcoholemia, etc.); dos turismos más cuentan con equipo de radar.

El Gobierno de Navarra cuenta también, mediante contratación, con los servicios de un helicóptero con la misión fundamental de intervenir en la prevención y extinción de incendios forestales, pero eventualmente interviene en otras misiones y, en concreto, en apoyo de la Policía Foral. Asimismo en el año 1.991 se ha adquirido una avioneta para vigilancia adscrita a la Sección de Protección Ecológica.

c) Armamento. El armamento de que dispone la Policía Foral consiste en el arma corta (pistola) que llevan todos sus miembros cuando se hallan de servicio, y una defensa o porra rígida que se utiliza en el servicio con uniforme. No se han utilizado hasta el presente otros tipos de arma[364].

---

[362] El Parque de Automovilismo y Talleres se construyó en los años cuarenta para albergar el parque móvil de la Diputación Foral y los talleres donde se reparaban sus vehículos. Posteriormente en el mismo recinto, a través de diversas adaptaciones parciales, se fueron sumando instalaciones que albergan a los bomberos y a la Policía Foral, así como la imprenta de la Diputación Foral. Actualmente se trata de una instalación con un espacio insuficiente para albergar todos los servicios que lo comparten.

[363] Actualmente los modelos de estos vehículos son los siguientes:

-Todoterreno: la mayoría son de marca Land Rover; en los últimos años se han añadido algunos Nissan Patrol, más aptos para la circulación en carretera.

-Turismos: coexisten dos modelos, Renault 18 y Wolksvagen Passat, éstos últimos de más reciente adquisición y que van sustituyendo a los primeros.

-Motocicletas: las de carretera son de la marca BMW, de 800 y 1.000 cc., y las todoterreno Yamaha de 350 cc.

La adquisición de estos vehículos se realiza habitualmente por concurso, seleccionando el modelo que se ajusta mejor a las necesidades que debe atender, no necesariamente a la oferta más económica. En cuanto a las reparaciones, se realizan en su mayor parte en los talleres de los concesionarios de los fabricantes; los talleres propios del Gobierno de Navarra únicamente atienden una parte mínima del mantenimiento.

[364] La pistola que ha utilizado la Policía Foral hasta hace algún tiempo es la CZ 75 (más conocida como BRNO, por la localidad checoslovaca de su origen), calibre nueve milímetros Parabellum. Actualmente se

Los miembros de la Policía Foral, desde 1.988, realizan prácticas periódicas de tiro con su arma. En ese año se instalaron las galerías de tiro utilizadas con tal fin[365].

d) Otros. Cuenta asimismo la Policía Foral con un sistema de transmisiones con emisoras móviles y portátiles[366], un laboratorio fotográfico, perros adiestrados, detectores de metales y explosivos, equipo de rayos x para control de bultos, etc.

El material con que cuenta la Policía Foral para el desarrollo de sus actuales funciones puede valorarse como el mínimo imprescindible, sin que sus carencias sean relativamente muy graves, pero en cualquier caso no cabe duda de que una asunción efectiva de las funciones que legalmente le están encomendadas debería llevar a una mejor dotación de medios. En concreto, se echa de menos la existencia de mayores medios antidisturbios, que en la actualidad se reducen a las porras, y que son necesarios para cumplir con un mínimo de efectividad las funciones de protección de edificios e instalaciones, de control y protección de concentraciones humanas y de protección de manifestaciones que están encomendadas a la Policía Foral. Por otro lado, existe cierta insuficiencia en cuanto al espacio de que dispone en sus edificios.

---

está sustituyendo por la Star PK 30, del mismo calibre, que es el arma que han adoptado también las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

[365] Estas prácticas tienen que superar un obstáculo que les plantea la normativa vigente. Mediante Orden de 31 de mayo de 1.984 el Ministerio del Interior estableció unos límites a la adquisición de cartuchería metálica para las Policías Locales, Vigilantes Jurados de Seguridad y Guardas Jurados de Explosivos (esta adquisición debe ser autorizada por la Intervención Central de Armas y Explosivos de la Guardia Civil). Esta norma en principio no se dirige a las policías autonómicas, pero los organismos competentes han venido interpretando que a falta de norma específica les era de aplicación por analogía. Los límites que se establecen anualmente son los siguientes: a) Policías de las Entidades Locales: 200 cartuchos; b) Alumnos de sus academias, 100 cartuchos; c) aspirantes a ingreso, 50 cartuchos; d) Vigilantes y Guardas Jurados, 96 cartuchos. Estos límites, ridículos a todas vistas, parecen dirigidos a dificultar la preparación de tiro de las policías locales, y no merece más comentario que desear su rápida derogación. En la práctica, las policías locales y Policía Foral hacen uso de diversas argucias para utilizar un número mayor de cartuchos.

[366] El Gobierno de Navarra tiene aprobado y en ejecución (iniciado en 1.988) el establecimiento de una nueva red radiotelefónica que cubra todo el territorio de la Comunidad Foral y pueda integrar a todos sus servicios (Policía Foral, bomberos, servicios sanitarios de urgencia, etc.) e incluso a servicios de otras Administraciones (Policías locales) y a entidades privadas colaboradoras (Cruz Roja, DYA).

10. RELACIONES ENTRE SUBSISTEMAS.

10.1. LAS RELACIONES ENTRE SUBSISTEMAS POLICIALES EN GENERAL.

Examinado el sistema de seguridad pública y, posteriormente, el subsistema constituido por la Policía Foral, procede cerrar este estudio con el análisis de las relaciones de la Policía Foral con otros Cuerpos de Policía. De la exposición anterior ya se habrán deducido muchas de las relaciones establecidas entre la Policía Foral y otros elementos del sistema de seguridad pública. Se trata ahora de ver en detalle algunas de esas relaciones.

Como ha quedado de manifiesto en otros apartados, de la atribución actual de funciones a los diversos Cuerpos de Policía resulta que todos ellos son titulares de ciertas funciones comunes, y, en algunos casos, incluso de "prestación simultánea e indiferenciada", según expresión de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La propia exposición de motivos de la Ley Orgánica indica "que sobre la base de la práctica indivisibilidad de la seguridad pública y del consiguiente carácter concurrente del ejercicio de la competencia sobre la misma, dentro del respeto a la autonomía de las distintas esferas de la Administración Pública, la Ley ha querido resaltar la necesidad de intercomunicación entre los Cuerpos de Seguridad de dichas esferas administrativas y, por ello, inmediatamente después de enumerar en el artículo 2 cuáles son esos Cuerpos, proclama en su artículo 3, como un elemento constitutivo de todos ellos, el principio de cooperación recíproca y de coordinación orgánica".

¿En que consiste la coordinación citada en la Ley Orgánica y en otras numerosas normas? Conviene, ante todo, entrar a examinar el concepto de coordinación administrativa, ya que el término es abundantemente usado para referirse a cosas distintas. Como señala BLANCO DE TELLA[367], no existen "ni una función coordinadora ni técnicas o mecanismos específicos de coordinación"; "más que un 'hacer' concreto del dirigente, es un 'estar' fisiológico de la organización". Declara éste autor que "el término 'coordinación', referido a la actividad directiva, sólo posee un significado específico cuando es utilizado en el sentido objetivo y efecto común de las funciones de aquella naturaleza o cuando designa el complejo global de todas ellas, careciendo por el contrario de contenido si con él se trata de designar una función o proceso individualizable dentro del citado conjunto". Para BLANCO DE TELLA la coordinación se produce sobre todo cuando existe un vínculo de jerarquía o, cuando menos, de dirección; según explica, "dirigir y coordinar vienen a ser una misma cosa"[368], y se muestra escéptico ante la posibilidad de que se produzca coordinación entre órganos sin vínculos jerárquicos o de dirección.

Señala BLANCO DE TELLA que la coordinación es la actuación coherente y armoniosa, orientada hacia un objetivo común, y añade que "la coordinación no es ninguno de los distintos medios o factores que pueden utilizarse para lograr aquel

[367] Luis BLANCO DE TELLA, "El mito de la función coordinadora", incluido en "Organización y procedimiento administrativos" (junto a Francisco González Navarro), Editorial Montecorvo, Madrid, 1.975.
[368] BLANCO DE TELLA, "El mito...", página 59.

propósito, sino que se identifica con el propósito mismo (la unidad de acción)"[369]. Asimismo indica que "los llamados mecanismos "coordinadores" lo son siempre y sólo en la medida en que estén dotados de autoridad. Fuera de eso no existen actores de la coordinación, sino meros coadyudantes"[370].

Las ideas expuestas por BLANCO DE TELLA en la obra expresada han sido recogidas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, concretamente en Sentencia de su sala 4ª de 3 de junio de 1.986, en la cual se afirma lo siguiente:

> "estamos ante un supuesto tradicional de competencias compartidas que plantea, como siempre en estos casos, el problema de precisar dónde -sobre la materia en que se da esa concurrencia- acaba la competencia del Estado (y hoy de la Comunidad Autónoma) y dónde la competencia municipal. A complicar la cuestión contribuye también, y no poco, el empleo del verbo "coordinar" y de su derivado sustantivo "coordinación", del que, de un tiempo a esta parte, viene haciéndose un uso tan frecuente como impreciso, pues es lo cierto que esos vocablos, que incluso se han llevado a la Constitución (artículos 103,1 y 154), 103.1 -principio de coordinación-; 149.1.16ª -coordinación general de la Sanidad, competencia exclusiva del Estado; y 154 -coordinación interadministrativa a cargo del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma- se suelen emplear sin clara conciencia de su exacto significado. Y, por último, las dificultades aumentan cuando no se alcanza a diferenciar lo que son puras relaciones jerárquicas, de lo que son relaciones funcionales o especializadas. (...) la coordinación no es sino el resultado o consecuencia del recto ejercicio de las funciones directivas (planificación, organización, mando y control). Solo cuando se tiene potestad decisoria se puede obtener ese resultado que es la coordinación. De manera que todo órgano que ostente una posición de jefatura en el organigrama (sea cual fuere su nivel, tenga o no atribuida entre sus funciones la de "coordinar", aparezca o no designado como órgano de coordinación), al ejercitar las funciones directivas que le son propias, estará produciendo y obteniendo ese resultado que es la coordinación".

También el Tribunal Constitucional se ha ocupado del concepto de la coordinación, y en su Sentencia de 28 de abril de 1.983 (reitera la misma doctrina en la de 20 de mayo de 1.983), refiriéndose a la coordinación en materia sanitaria, hace las siguientes consideraciones: "la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema. (...) la competencia de coordinación general presupone lógicamente que hay algo que debe ser coordinado, esto es, presupone la existencia de competencias de las Comunidades en materia de Sanidad, competencias que el Estado al coordinarlas, debe obviamente respetar, pues nunca ni la fijación de bases ni la coordinación general debe llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades; (...) la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo, que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario". El Tribunal Constitucional no va tan lejos como el Tribunal Supremo, ya que no nos dice como se consigue la coordinación, sino tan solo en qué consiste; no acaba de establecer como se consigue la acción conjunta de las

[369] BLANCO DE TELLA, "El mito...", página 61.
[370] BLANCO DE TELLA, "El mito...", página 69.

autoridades sanitarias. Parece difícil que únicamente se consiga por el intercambio de información o la homogeneidad técnica; queda en el aire la fijación de los "sistemas de relación", que deberán incluir, para llegar efectivamente a la coordinación, el establecimiento de los órganos que podrán dirigir la actuación conjunta, sea dictando normas, dando órdenes, aprobando planes o resolviendo conflictos.

La falta de establecimiento de funciones decisorias claras a favor de determinados órganos (sean los que sean, no necesariamente siempre los de nivel superior o más centralizados) y la confianza en que la simple comunicación e intercambio de información de los órganos que deben coordinarse puede llevar a lo que relata la exposición de motivos de la Ley General de Sanidad (Ley 14/86, de 25 de abril):

> "Ante la imposibilidad o la falta de convicción en la necesidad de organizar un sistema sanitario que integrase tantas estructuras dispersas, se ha asentado la idea de que, manteniendo separadas las diversas estructuras sanitarias públicas, la coordinación podría ser la respuesta a las necesidades de racionalización del sistema. El ensayo es ya viejo. Se intenta implantar primero en el ámbito de las Administraciones locales con la Ley de Coordinación Sanitaria de 11 de julio de 1.934. Luego, con carácter más general y también en el ámbito de los servicios centrales, con la Ley de Hospitales de 21 de julio de 1.962, y mediante la creación de un extensísimo número de Comisiones Interministeriales, que fluyen como un verdadero aluvión, planteando al final el problema de coordinar a los órganos coordinadores"[371].

Es en otra exposición de motivos, en la de la Ley de Protección Civil de 1.985, donde se afirma lo siguiente: "la protección civil, por el contrario, debe actuar a través de procedimientos de ordenación, planificación, coordinación y dirección...". Aunque se ponen en el mismo plano los medios (ordenación, planificación y dirección) con el resultado (la coordinación) queda expresada la inmediata relación que hay entre estos conceptos. El artículo 4 de la misma ley establece que "el Gobierno es el órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil", reafirmando la relación entre los dos conceptos.

En nuestro ordenamiento positivo, sin embargo, es frecuente que se aluda a la coordinación en dos sentidos: el primero, como resultado del ejercicio de las funciones directivas tal como ha quedado expresado en las líneas anteriores; el segundo, de una forma vaga como colaboración, comunicación o actuación conjunta de órganos administrativos. Sería preferible, en estos casos, utilizar cualquiera de estas expresiones para no generar confusión sobre la verdadera dimensión de la coordinación.

No se halla determinado con precisión en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ni en otras normas, lo que debe entenderse por coordinación de los diversos Cuerpos de Policía. La única aproximación que se encuentra en nuestro ordenamiento positivo se halla en el artículo 50.2 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad[372]:

---

[371] Resulta curioso que el proyecto de ley remitido a las Cortes encabezara éste párrafo con las siguientes palabras, que desaparecieron en la redacción definitiva: "lo más que se ha puesto en pie, desde principios de siglo, es un nuevo mito, en que también han intentado apoyarse los referidos proyectos: la coordinación". Es de suponer la influencia del trabajo de BLANCO DE TELLA en el redactor inicial.

[372] Este precepto no es aplicable directamente a la Policía Foral, pero sí como derecho supletorio, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Final tercera de la Ley Orgánica.

> "La Junta de Seguridad será el órgano competente para resolver las incidencias que pudieran surgir en la colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de la Comunidad Autónoma.
>
> A tal efecto, las Autoridades competentes de las Comunidades Autónomas y los Gobernadores civiles deberán informar periódicamente a dicha Junta acerca de las deficiencias que se observen en la coordinación, mutuo auxilio e información recíproca entre aquéllos, indicando las medidas oportunas para corregir los problemas suscitados".

Parece configurarse aquí esta Junta más como órgano de resolución de conflictos en la cooperación de los Cuerpos de Policía que como órgano de coordinación en sentido estricto. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica[373]:

> "Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas deberán prestarse mutuo auxilio e información recíproca en el ejercicio de sus funciones respectivas".

La coordinación que se establece como función de la Junta de Seguridad, por tanto, no consistirá en aquel resultado de armonía y coherencia que produce el adecuado ejercicio de las funciones directivas, según la definición de BLANCO DE TELLA[374], sino principalmente en asegurar una correcta colaboración de la policía autonómica y los cuerpos estatales. Se hace, pues, una imprecisa utilización del término "coordinación", que debería sustituirse por el de colaboración.

Aunque la Ley Orgánica se ha inclinado por la creación (podríamos decir multiplicación) de órganos "coordinadores", la auténtica coordinación difícilmente se puede producir simplemente a través de tales organismos de encuentro. La verdadera coordinación es normalmente resultado de la atribución de funciones claras y de potestades directivas definidas a determinados órganos, de modo que en cada caso haya una autoridad capaz de decidir; en otras palabras, en el establecimiento de una buena estructura jerárquica.

Según indica MILSUM la cooperación dentro de un sistema exige la optimización de sistemas frente a la optimización de subsistemas; "si algunos subsistemas particulares de un sistema más amplio operan de manera que optimizan su propio 'bien' individual, el resultado neto no será casi nunca una optimización del sistema global"[375]. Traducido a nuestro ámbito, esto debería significar que dentro del sistema de seguridad pública la atribución de funciones y potestades a los diversos cuerpos policiales o las autoridades de que dependen debiera realizarse a la vista de los fines generales a los que sirven, buscando la máxima eficacia, y evitando que la enunciación genérica y hasta difusa de cometidos lleve a cada cuerpo a actuar en persecución de metas indeterminadas o propias. Nuestras leyes han fracasado en esa definición; las funciones de los cuerpos policiales son en gran parte coincidentes, las autoridades de que dependen son distintas y no tienen bien delimitado su campo de

---

[373] Su aplicación a Navarra es también supletoria.
[374] BLANCO DE TELLA, "El mito...", página 60.
[375] John H. MILSUM, "La base jerárquica para los sistemas generales vivientes", incluida en la recopilación "Tendencias en la teoría general de sistemas", Alianza Editorial, Madrid, 1.984, páginas 188 y siguientes.

actuación. La no atribución de potestades definidas a las autoridades administrativas puede tener su razón de ser en el temor a conceder potestades a los organismos estatales sobre las policías locales y autonómicas, lo que se interpretaría como una manifestación centralista y contraria a la autonomía reconocida constitucionalmente, y a la paralela negativa a conceder facultades de mando de los alcaldes o autoridades autonómicas sobre los cuerpos estatales, que se vería como una intromisión en la autoridad del Estado. Estos temores llevan a contentarse con el establecimiento de órganos de encuentro confiando que todas las partes implicadas puedan ponerse de acuerdo sin establecer mayor autoridad de unas sobre otras en ningún caso. No es un fenómeno exclusivo de este ámbito de la Administración; por desgracia, es frecuente que una deficiente delimitación de funciones y responsabilidades, o del ámbito concreto de la autonomía de una organización, se traten de remediar con la creación de juntas y comisiones con la misión de coordinar pero sin las facultades decisorias necesarias para ello.

Como señala BLANCO DE TELLA[376], el valor de las comisiones o juntas coordinadoras "no pasa de ser el de un remedio parcial y subsidiario. Los defectos que la Administración padece en materia de coordinación obedecen a causas definidas y ajenas a las comisiones, que éstas, por sí solas, son incapaces de corregir porque ello requiere de la adopción de decisiones que escapan a su carácter y a su competencia"; "las comisiones 'coordinadoras', a falta de un contenido propio y distinto, habrán de limitarse, por tanto, al intercambio de información, llegando todo lo más a la proposición de soluciones. En otras palabras, una comisión en tales condiciones ni coordina ni puede coordinar. En realidad, lo único positivo que puede aportar en esta materia en su valor como instrumento adicional del sistema de comunicación".

BLANCO DE TELLA, en su estudio, se refiere principalmente al ámbito interno de la Administración del Estado. Tratándose de coordinación de diferentes administraciones, la coordinación se hace más complicada por lo lejano del poder de dirección o control que puede ejercer el Estado sobre las administraciones dotadas de autonomía (Comunidades Autónomas y entes locales). Por ello, cobran mayor importancia los órganos coordinadores, como es la Junta de Seguridad, si bien su principal papel, como acertadamente señala BLANCO DE TELLA, es el de servir de cauce de comunicación.

A los órganos "coordinadores" acompaña como último intento de establecer algún orden en las relaciones interpoliciales la disposición contenida en el artículo 46.2 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: "cuando en la prestación de un determinado servicio o en la realización de una actuación concreta concurran, simultáneamente, miembros o Unidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de la Policía de la Comunidad Autónoma, serán los Mandos de los primeros los que asuman la dirección de la operación". Esta norma es ineficaz por la dificultad de su cumplimiento en todos los casos, y debiera haberse sustituido por otra que tuviera en cuenta otros factores. Resulta absurdo establecer a priori la dirección de las fuerzas estatales si en muchos casos la actuación conjunta se producirá en funciones atribuidas preferentemente a las policías autonómicas, o donde éstas puedan disponer en el caso concreto de medios más especializados. La solución correcta sería establecer en qué casos, por tratarse de materias de competencia estatal, dirigirán las actuaciones las

[376] BLANCO DE TELLA, "El mito...", página 114.

fuerzas estatales y auxiliarán las autonómicas, y en que otros casos, por ser materia de competencia autonómica, dirigirán las fuerzas autonómicas y auxiliarán las estatales.

Las deficiencias que presenta nuestro sistema policial en cuanto al concreto aspecto de la coordinación de los diversos cuerpos han sido ya advertidas por GONZALEZ NAVARRO[377]:

> "...cuando se pregunta a los que con tanta frecuencia en nuestros días emplean el vocablo 'coordinación' resulta fácil comprobar que, por regla general, carecen de ideas claras acerca de lo que con dicho significante se quiere expresar. Y así ocurre que se están creando cada día órganos de coordinación o a los que se atribuye esa función, y parece como si se tuviera la creencia de que basta con esto para que la coordinación se produzca. Pero como quiera que los juegos semánticos no tienen virtudes taumatúrgicas, sólo por pura casualidad puede el empleo de esos vocablos o la atribución pura y simple de esa función producir el efecto coordinador deseado. Porque por más voluntad coordinadora que tenga el titular individual de un órgano, o los miembros plurales del que lo es colegiado, nada podrá hacerse si se carece de potestades decisorias en la materia de que se trate.
>
> Cuando escribo estas líneas -mayo de 1.988- se ha producido en el País Vasco el estupefaciente hecho de un conflicto negativo de competencias en materia de orden público planteado por la insólita vía del 'ahí queda eso y sálvese quien pueda'. Con motivo de los graves sucesos de los astilleros Euskalduna, el Gobierno Civil de Vizcaya declaró -después de haber intervenido durante varios días para tratar de controlar la situación- que el mantenimiento del orden corresponde a la Policía autónoma vasca, a lo cual contestó la Consejería del Interior del Gobierno Vasco que eso no era así y que no es a la policía autónoma vasca sino a la estatal a la que le corresponde la siempre desagradable y arriesgada función de reprimir los desmanes.
>
> Pocas veces se habrá dado un caso de dejación de autoridad tan alucinante como éste, que pone en entredicho la vigencia del artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo que dice que la competencia es irrenunciable y que se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia".

10.2. RELACIONES CON LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO.

El reiteradamente citado artículo 51.2 del Amejoramiento, en su párrafo segundo, dispone que "a fin de coordinar la actuación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, se establecerá, en su caso, una Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes de la Diputación Foral y del Gobierno de la Nación". Tanto el apartado 3 de la Disposición Final tercera de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como la Disposición Adicional primera de la Ley Foral de Cuerpos de Navarra se remiten a dicho precepto, sin añadirle nada más.

Esta Junta de Seguridad se diferencia de las existentes en el País Vasco y Cataluña en razón de sus funciones, ya que esas Juntas, además de la coordinación de cuerpos policiales, tienen atribuida la función de aprobar el "Estatuto, Reglamento, dotaciones, composición numérica, estructura y reclutamiento" de las correspondientes

[377] Prólogo a la obra de MORALES "Administración...", ya citada, página 15.

policías autonómicas[378], así como aprobar la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado "en el mantenimiento del orden público"[379] o "en funciones atribuidas a la Policía de la Generalidad"[380]. La Junta de Seguridad de Navarra únicamente tiene atribuida la citada función de coordinación.

En virtud de lo explicado anteriormente, debe entenderse que la función de la Junta de Seguridad no será tanto la coordinación como la colaboración o comunicación. Esta colaboración será especialmente importante en aquellas funciones de prestación concurrente, como sucede en Navarra con la vigilancia del tráfico. Dado que esta Junta está apenas recién creada (únicamente se ha reunido una vez para constituirse, el 24 de octubre de 1.990), poco más puede decirse salvo que sus funciones son más parecidas a las de las Juntas Locales de Seguridad previstas en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que a las de las demás Juntas de Seguridad de ámbito autonómico.

Como órgano de encuentro que es, la composición se establece de carácter paritario. Ello quiere decir que el funcionamiento de la Junta de Seguridad no se realizará, como la mayoría de los órganos colegiados, mediante el sistema de mayorías, sino que deberá dirigirse a la búsqueda del consenso entre las dos partes. La coherencia interna de cada una de las dos partes vendrá impuesta por el propio sistema de designación. Los representantes del Gobierno de Navarra son nombrado por éste; mediante Decreto Foral 275/1.990, de 4 de octubre, se designaron como tales al Consejero de Presidencia e Interior, al Director General de Interior, al Jefe de la Policía Foral y al Director del Servicio de Gestión Administrativa y Protección Civil (hoy deberá entenderse el Director del Servicio de Gestión Técnica de Interior). Los representantes del Gobierno central se nombraron mediante Orden del Ministro del Interior de 19 de octubre de 1.990, y son el Delegado del Gobierno en Navarra, el Jefe Superior de Policía, el Jefe de la 522 Comandancia de la Guardia Civil y el Jefe provincial de Tráfico. Como se ve, los miembros de cada una de las partes en la Junta están ligados entre sí por vínculos de jerarquía en sentido estricto, por lo que no tiene sentido hablar de decisiones democráticas o por mayoría.

Una cuestión no muy clara que plantean los órganos de coordinación que se regulan en la Ley Orgánica es la relativa a la composición del Consejo de Política de Seguridad que se crea en su artículo 48. Establece este precepto que estará integrado "por los Consejeros de Interior o Gobernación de las Comunidades Autónomas y por un número igual de representantes del Estado", bajo la presidencia del Ministro del Interior. ¿Incluye esa composición a las tres Comunidades aludidas en las disposiciones finales de la Ley Orgánica? ¿Debe formar parte también Navarra de dicho Consejo?

El artículo 48 de la Ley Orgánica no es uno de los que se declaran de aplicación al régimen de las policías propias de Navarra, País Vasco y Cataluña y, por otro lado, queda claro que algunas de las funciones del Consejo no afectan a estas Comunidades: por ejemplo, la de informar las plantillas de los Cuerpos de Policía, ya que el procedimiento de aprobación de éstas se halla regulado en los Estatutos del País Vasco y de Cataluña y corresponde a las respectivas Juntas de Seguridad, y en el caso de la Policía Foral corresponde tal aprobación al Gobierno de Navarra. Ahora bien, no habría

[378] Disposición Transitoria cuarta del Estatuto vasco y artículo 13.7 del Estatuto catalán.
[379] Artículo 17.6.b) del Estatuto vasco.
[380] Artículo 14.1.b) del Estatuto catalán.

inconveniente práctico en que el Consejo afectara a esas tres Comunidades en sus funciones de colaboración e información entre las diversas Administraciones, sin interferir en sus competencias propias. La exposición de motivos de la propia Ley Orgánica, refiriéndose al Consejo de Política de Seguridad, señala que "más que coordinación coercitiva o jerárquica, se trata de una coordinación de carácter informativo" (es decir, el legislador es aquí consciente de la diferencia entre la coordinación propiamente dicha y la simple colaboración o comunicación). Pueden apuntarse los siguientes argumentos en favor la citada posibilidad:

a) La Ley Orgánica prevé que en todas las Comunidades Autónomas con policía propia se cree una Junta de Seguridad; quiere esto decir que la existencia de las Juntas de Seguridad citadas expresamente en las tres primeras Disposiciones Finales no representa, por sí solo y en buena lógica, obstáculo para que Navarra, País Vasco y Cataluña participaran en el Consejo de Política de Seguridad.

b) Una de las funciones del Consejo es la de informar la creación de policías autonómicas. Parece que, de cara a tal creación, es preferible que se hallen presentes en el Consejo las Comunidades que ya disponen de su propia policía y pueden aportar su experiencia, a que únicamente se hallen las Comunidades que no disponen de policía.

c) La Ley Orgánica, en los artículos que no son de aplicación directa, es de aplicación supletoria a Cataluña y Navarra, según establecen las Disposiciones Finales segunda y tercera; y, aunque no se dice nada respecto al País Vasco, hay que mantener que también lo es, por aplicación del principio general establecido en el artículo 149.3 de la Constitución. Tal supletoriedad en este caso es posible entenderla en el sentido de que, a falta de otra norma que disponga lo contrario, las Comunidades del País Vasco, Cataluña y Navarra pueden formar parte del Consejo de Política de Seguridad.

Con todo, los problemas derivados del sistema policial configurado por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad hacen dudoso el hecho de que se llegue a constituir este Consejo.

10.3. RELACIONES CON LAS POLICÍAS LOCALES.

El artículo 22.2 de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra crea la "Comisión de Coordinación de Policías Locales de Navarra", como organismo consultivo del Departamento de Presidencia e Interior del Gobierno de Navarra. Se compone del Consejero de Presidencia e Interior, siete representantes de las Entidades Locales, dos del Gobierno de Navarra y, como Secretario, un funcionario del Departamento de Presidencia e Interior, con voz y sin voto[381].

La misión que se atribuye a esta Comisión no es la de coordinar a las policías locales con la Policía Foral, sino que se le encomiendan funciones consultivas relativas

[381] Mediante Orden Foral 2/1.988, de 2 de febrero, del Consejero de Presidencia e Interior (B.O.N. núm. 25, de 24 de febrero) se nombran los miembros de la Comisión, que queda integrada por el citado Consejero, el Director General de Interior, el Director General de Administración Local, los Alcaldes de Baztán, Burlada, Corella, Estella, Pamplona, Tafalla y Tudela, y, como Secretario, por el Director del Servicio de Gestión Administrativa y Protección Civil. La Comisión inició su funcionamiento en marzo de 1.988.

a la competencia de coordinación que se atribuye al Gobierno de Navarra en relación con las policías locales[382], y que, conforme a lo previsto en el artículo 23.1 de dicha Ley Foral se dirigirá a:

> a) Establecer las normas básicas de estructura y organización interna, a las que habrán de ajustarse los reglamentos de Policías Locales de Navarra.
>
> b) Promover la homogeneización de sus medios técnicos.
>
> c) Fijar las condiciones básicas de acceso, formación y promoción de la Policías Locales y establecer los medios necesarios para ello.
>
> d) Establecer los criterios que harán posible un sistema de información recíproca.
>
> e) Dar a las entidades locales que lo soliciten, el asesoramiento necesario en esta materia.
>
> f) Canalizar la colaboración eventual entre las diversas entidades locales, al objeto de atender sus necesidades temporales o extraordinarias.
>
> g) Favorecer y fomentar la creación de Cuerpos de Policía intermunicipal o Comarcal en las zonas donde las Entidades Locales correspondientes no pueden afrontar los gastos de una Policía propia, o bien donde las circunstancias aconsejen mancomunar o unificar los servicios de Policías Locales.

Ahora bien, junto a esas funciones consultivas se atribuyen también a la Comisión las siguientes (art. 24.3):

> "a) Informar de todas las disposiciones que afecten a los Cuerpos de Policía Locales.
>
> b) Efectuar propuestas y sugerencias en relación a su materia propia".

Es evidente que dentro de esta formulación tan amplia se pueden incluir todas las cuestiones relacionadas con la coordinación entre policías locales y Policía Foral, y a la vista de los componentes de la Comisión será inevitable que las mismas se traten en su seno.

La propia Ley Foral de Cuerpos de Policía, en sus artículos 18 y 19, regula las relaciones de cooperación que deben mantener el Gobierno de Navarra y las entidades locales en lo referente a sus Cuerpos de Policía:

> Artículo 18. El Gobierno de Navarra podrá prestar, a solicitud de las entidades Locales y en la medida en que lo permitan los medios adscritos a la Policía Foral de Navarra, los servicios en materia de seguridad pública que sean competencia de aquéllas

[382] En relación a ello, y siguiendo las observaciones de BLANCO DE TELLA, hay que hacer notar que lo que se atribuye al Gobierno de Navarra es un conjunto de funciones de dirección y control de las policías locales, cuyo ejercicio llevará a conseguir la coordinación de éstas. El carácter consultivo de la Comisión de Coordinación viene exigido por el hecho de que es el Gobierno de Navarra quien debe ejercitar las funciones de autoridad sobre las entidades locales, sin que le vinculen las opiniones de éstas. La Comisión cumple, pues, sobre todo funciones de comunicación e información, además de cierta función legitimadora, ante los entes locales, de las decisiones que se adopten tras la consulta o informe de aquélla.

cuando, en situaciones concretas, no puedan ser atendidos por los propios medios de las Entidades Locales. En ningún caso esta prestación tendrá carácter permanente.

Artículo 19. 1. Las Entidades Locales y el Gobierno de Navarra estarán obligadas a suministrarse información recíproca sobre las cuestiones que afecten a la seguridad pública y sobre la actuación de los respectivos Cuerpos de Policía, así como a colaborar mutuamente en el ejercicio de sus funciones.

2. Las Entidades Locales y el Gobierno de Navarra podrán suscribir convenios de cooperación y coordinación de sus Cuerpos de Policía en materias de actuación concurrente.

3. El Gobierno de Navarra y las Entidades Locales que no tengan Cuerpo de Policía propio, podrán establecer convenios de cooperación para que la Policía Foral de Navarra ejerza, en el ámbito territorial de las mismas, además de las funciones que le son propias, las correspondientes a las de la Policía Local.

Sistematizando las disposiciones de estos dos artículos, resulta que las relaciones de la Policía Foral con los Cuerpos de Policía Local pueden seguir las siguientes direcciones:

a) La Policía Foral puede prestar servicios a las entidades locales en casos concretos, a petición de éstas, y sin que tal prestación sea permanente. Es decir, la Policía Foral cumple el papel de policía local (exista o no ésta en el municipio de que se trate).

b) Si el ejercicio de funciones propias de la policía local por parte de la Policía Foral se hace permanente, por carencia de aquélla en el municipio de que se trate, se exige un convenio de cooperación entre el Gobierno de Navarra y las entidades locales.

c) También pueden suscribirse convenios entre el Gobierno de Navarra y las entidades locales que cuentan con su Cuerpo de Policía para asegurar la cooperación y coordinación de éste con la Policía Foral.

La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad también regula, en su artículo 54, las relaciones de éstos en el ámbito local:

1. En los municipios que tengan Cuerpo de Policía propio, podrá constituirse una Junta Local de Seguridad, que será el órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial.

2. La constitución de dichas Juntas y su composición se determinará reglamentariamente. La presidencia corresponderá al Alcalde, salvo que concurriera a sus sesiones el Gobernador civil de la provincia, en cuyo caso, la presidencia será compartida con éste.

La composición de estas Juntas Locales de Seguridad no se ha determinado reglamentariamente todavía, pero se han comenzado a constituir ya en numerosos municipios, entre ellos algunos de Navarra. En ellas están representados de forma paritaria el Ayuntamiento correspondiente y la Delegación del Gobierno o Gobierno Civil. Aunque la Ley Orgánica no lo impide, no forman parte de estas Juntas

representantes del Gobierno de Navarra ni de la Policía Foral. La naturaleza de las funciones que vienen desarrollando en la práctica la Policía Foral y las policías locales ha supuesto que apenas se produzca concurrencia entre ellas y, por tanto, tampoco se den conflictos que deban tratarse en un órgano común. Sin embargo, si todos estos cuerpos potencian sus actuaciones en el marco diseñado por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los casos de concurrencia de funciones se incrementarían y podría ser conveniente ampliar la composición de las Juntas Locales de Seguridad. Por otro lado, la existencia de tres organismos de encuentro de las tres Administraciones implicadas (Junta de Seguridad, Comisión de Coordinación de Policías Locales, y Juntas Locales de Seguridad) sin que en ninguno de ellos coincidan todas ellas puede suponer una dificultad adicional a la finalidad buscada; la multiplicación de órganos de coordinación que se hallen descoordinados entre ellos podría llegar a ser el ejemplo paradigmático del principio según el cual para paralizar un asunto no hay mejor medio que crear una comisión.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. Constituye el sistema de seguridad pública el conjunto ordenado de principios, normas, órganos, personas y medios instrumentales dispuestos para garantizar la seguridad pública. La seguridad pública es la actividad de los poderes públicos y de los particulares, en colaboración con los primeros, dirigida a la protección de personas y bienes frente a posibles agresiones violentas producidas tanto por actos humanos como por fuerzas naturales o hechos accidentales, comprendiendo tanto medidas de prevención como de aminoramiento o de reparación de los daños.

Forma parte de la seguridad pública el mantenimiento del orden público material (frecuentemente denominado también seguridad ciudadana), situación de tranquilidad o normalidad externas que permitan el funcionamiento habitual de las instituciones sociales y el pacífico disfrute de los derechos individuales.

2. Los Cuerpos de Policía son aquellos órganos administrativos a través de los cuales el Estado ejerce en el ámbito interno el monopolio de la violencia como instrumento último para imponer sus disposiciones y el ordenamiento jurídico en general y para asegurar la convivencia y la paz social. La labor principal de los Cuerpos de Policía es mantener el orden público material evitando o reprimiendo sus alteraciones violentas; asimismo, la de evitar los actos delictivos o, una vez cometidos éstos, investigarlos y hallar y asegurar a sus autores para que sean juzgados. Habitualmente se añaden a esas funciones las de proteger y prestar auxilio a los ciudadanos en general. Los Cuerpos de Policía, por tanto, son parte fundamental del sistema de seguridad pública, aunque éste integra otros órganos y áreas de actuación: servicios de extinción de incendios y salvamento, la protección civil, la seguridad privada y algunos aspectos de las denominadas actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

3. Los Cuerpos de Policía en España han experimentado en los últimos años una evolución que puede caracterizarse en los siguientes rasgos:

a) Pluralidad de cuerpos.

b) Centralización y unificación de los cuerpos estatales. Desde una organización y dependencia principalmente de nivel provincial o regional se han ido configurando órganos centrales que han ido asumiendo funciones directivas de organización y planificación

c) Desmilitarización progresiva a partir de la Constitución de 1.978, que establece con claridad la separación entre Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con funciones distintas. La única excepción es la Guardia Civil, que mantiene una estructura militar que se proyecta sobre todo en el ámbito de organización interna y de estatuto de sus miembros, que ven recortados determinados derechos.

d) Potenciación de las policías locales y la previsión constitucional de creación de las policías autonómicas. Se encomienda a las Comunidades Autónomas las funciones de coordinar las policías locales.

e) Delimitación de la actuación policial en cuanto a sus principios y objetivos destacando su papel de protección y garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas y de sometimiento pleno al ordenamiento jurídico.

4. La Constitución de 1.978 pone las bases para una articulación del sistema policial en los tres niveles de Administración Pública que integran su organización territorial: Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales. Al Estado corresponde la competencia exclusiva sobre la materia, lo que implica que debe ordenarla a través de ley orgánica, a las Comunidades Autónomas puede corresponder la creación de policías propias, la vigilancia y protección de sus edificios y la coordinación de las policías locales, dentro del marco normativo que haya fijado el Estado, y finalmente, a las entidades locales corresponderá la creación y dirección de sus cuerpos policiales, dentro de las normas establecidas por el Estado y las Comunidades Autónomas.

Esta descentralización del sistema de seguridad pública se ha llevado a cabo solo muy parcialmente y de modo irregular. El Estado ha asumido su papel rector con recelos hacia cualquier medida descentralizadora, pero, por otra parte, tampoco ha ofrecido un modelo centralizado ni ha establecido en la práctica medidas de planificación y racionalización del conjunto de los cuerpos policiales.

5. El sistema de seguridad pública presenta en nuestro país claras deficiencias en cuanto a la organización policial. La promulgación de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, momento propicio para que el Estado, en ejercicio de las superiores competencias que le atribuye la Constitución, organizara con racionalidad las relaciones y funcionamiento de todos los cuerpos policiales, se ha desaprovechado para realizar una regulación más innovadora. Las principales reformas de la Ley Orgánica se han dirigido a la integración en el nuevo Cuerpo Nacional de Policía de los anteriores Cuerpos Superior y Nacional de Policía, a regular el estatuto de su personal y a delimitar sus funciones con las de la Guardia Civil. En cambio, al abordar la regulación de las policías autonómicas y locales se actuó con un exceso de recelos y ausencia de imaginación. Las policías locales reciben una normativa continuista que tiende a relegarlas a un no bien definido papel auxiliar o complementario de los cuerpos estatales. En cuanto a las policías autonómicas, el legislador estatal se muestra, de una parte, condicionado por los Estatutos de Autonomía y otras disposiciones que habían dado lugar a la creación de las policías autonómicas del País Vasco y Cataluña, en las que han prevalecido motivaciones políticas no siempre confesadas sobre razones de racionalidad y eficacia e, incluso, sobre las disposiciones constitucionales, y por otro lado, y quizás como reacción, con un exceso de reticencia hacia la creación y desarrollo de otras policías autonómicas.

6. La definición de las funciones que se atribuyen a cada cuerpo policial ha sido resuelta de un modo muy poco feliz en la Ley Orgánica. A pesar de reconocerse la difícil compartibilidad de la seguridad pública, se ha intentado establecer un catálogo de funciones para cada Cuerpo de Policía, con el resultado final de que en gran parte todos ellos pueden asumir las mismas o muy similares funciones. En cambio, se echan en falta normas precisas que establezcan las competencias de las autoridades locales y autonómicas en materia de seguridad, el sistema de relaciones entre ellas y con los organismos estatales, y criterios racionales para establecer la actuación de unos u otros cuerpos en los distintos casos. Todo ello se ha preferido remitir a diversos órganos de encuentro (Consejo de Política de Seguridad, Juntas de Seguridad, Juntas Locales de

Seguridad), que si bien pudieran cumplir algún papel como foros de comunicación entre órganos cuyas funciones estuvieran bien delimitadas, resultan dudosamente eficaces para definir lo que debiera haber quedado bien establecido en las leyes.

7. El sistema configurado por los Cuerpos de Policía en nuestro país resulta escasamente racional, lleno de contradicciones derivadas de su evolución histórica. Mientras en algunas zonas del país actúan hasta cuatro Cuerpos de Policía diferentes, en otras la presencia policial se reduce a un cuerpo. En un Estado cuya organización territorial debe ser, en virtud de la Constitución, descentralizada, son los cuerpos policiales del Estado los más numerosos y los locales los menos; esto podría carecer de importancia si no fuera por la ausencia práctica de conductos efectivos de relación entre los organismos locales y las policías estatales. Mientras la creación de policías locales queda a la iniciativa de los organismos municipales, sin apenas control ni apoyo desde el Estado o las Comunidades Autónomas, la creación o desarrollo de policías autonómicas se enfrenta a límites y dificultades prácticamente insalvables, salvo en algún caso determinado.

8. Se advierte al estudiar de cerca el sistema de seguridad pública que prevalece en el ánimo general, aunque no de forma confesada, una consideración de los Cuerpos de Policía como instrumento de poder antes que como órganos con los que prestar un servicio público. Solo esta realidad puede explicar muchos aspectos del desarrollo policial en España en los últimos años. Desde todas las instancias políticas se considera irrenunciable contar con el dominio de un cuerpo policial propio que asuma la mayor cantidad posible de medios y facultades. El Estado trasluce en todas sus disposiciones su desconfianza hacia las policías autonómicas y locales, y evita en lo posible que amplíen su ámbito de actuación. La mayor parte de las medidas adoptadas por la Administración del Estado respecto a las policías locales son simplemente limitadoras, casi nunca de apoyo o de fomento de su eficacia. En cuanto a las policías autonómicas, el Estado ha cedido en un número contadísimo de casos a que fueran creadas, y ello exclusivamente debido a motivos de presión política. Pero salvando el caso de la policía autonómica del País Vasco, sus demás medidas han sido restrictivas.

Esta actitud se complementa con una ausencia de medidas realmente eficaces de coordinación entre cuerpos policiales. La Administración del Estado abdica de las funciones de dirección superior del sistema, conformándose con dirigir sus propios cuerpos policiales y obstaculizando la creación y desarrollo de los demás.

La misma actitud desgraciadamente se observa también en el ámbito autonómico y en algunos casos también en el local. Disponer de un Cuerpo de Policía propio se convierte en objetivo político en sí mismo, al margen de criterios técnicos o de eficacia; por otro lado, la creación de nuevos cuerpos no se plantea como solución para cubrir necesidades no atendidas o vacíos preexistentes, sino para desplazar a otros cuerpos. Por ello, la creación y desarrollo de policías autonómicas y locales a menudo se presenta como un simple forcejeo con la Administración del Estado y no como solución a problemas concretos que exijan instituciones más descentralizadas y próximas a los ciudadanos.

Estas actitudes se han plasmado en diversos hechos. En el proceso de traspaso de funciones y servicios a las recién creadas Comunidades Autónomas nunca se ha planteado la posibilidad de traspasar funcionarios policiales. Esta técnica, prevista, en

cambio, durante la República (y puesta en práctica en Cataluña) y que probablemente hubiera sido tan racional en este ámbito como en el de las demás áreas de actuación administrativa, se sustituyó por la idea de que la intervención de las Comunidades Autónomas en el campo de la seguridad pública sería a través de la creación de nuevos Cuerpos de Policía. No se ha planteado la movilidad de funcionarios policiales entre unos y otros cuerpos, frente al criterio general de movilidad que se establece en la normativa de la función pública. El único caso que se ha previsto es el de proveer los mandos de las policías autonómicas con miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que más que preocupación por la eficacia denota desconfianza hacia las primeras. Aparte de ello, únicamente cabe la cesión, mediante adscripción funcional, de determinadas unidades del Cuerpo Nacional de Policía a las Comunidades Autónomas que no creen su propio cuerpo de policía para cumplir funciones de escasa entidad. Por otro lado, las plantillas de las policías autonómicas pueden ser limitadas por la Administración del Estado; tal disposición no se aplica en ningún otro ámbito de la organización administrativa autonómica. Por contraste, no se ha planteado un control referido a la exigencia de plantillas mínimas u otros medios para asegurar su eficacia.

Por todo ello, se echa de menos un planteamiento más racional que incluyera, por un lado, la descentralización efectiva del sistema de seguridad pública mediante la atribución de mayores funciones a las policías locales y autonómicas y de atribuciones bien definidas a las autoridades locales y de las Comunidades Autónomas; por otro lado, el establecimiento de medios efectivos de coordinación y planificación, a través de la atribución de facultades de control a la Administración del Estado sobre las Administraciones locales y autonómicas. Este control no debiera dirigirse a una limitación de sus actuaciones o una obstrucción de su desarrollo, sino, al contrario, debiera incluir la posibilidad de establecer la dotación de medios humanos y materiales, incluso mediante la adscripción (funcional y orgánica, en un sistema de movilidad entre administraciones) de funcionarios estatales a las policías autonómicas y locales y la financiación estatal directa de parte de sus gastos. Tampoco debiera implicar necesariamente un crecimiento desmesurado del número de miembros de los Cuerpos de Policía, sino probablemente una redistribución de los mismos.

Lógicamente, avanzar hacia tal sistema exigiría aceptar que todos los cuerpos policiales, locales, autonómicos y estatales, forman parte de un mismo sistema de seguridad pública en los que las responsabilidades se deben repartir con criterios de eficacia, no de protagonismo político, institucional o corporativo, y que no deben constituir instrumento de enfrentamiento o rivalidad entre las diversas Administraciones Públicas. Por desgracia, no son estas las tendencias actuales en nuestro país; en palabras de BALLBE, se sigue manteniendo "un concepto distorsionado de la autonomía territorial, entendido erróneamente como disgregación de competencias contrapuestas y excluyentes entre múltiples entes"[383]. Con frecuencia se trata de gobernar un Estado autonómico en clave centralista, lo cual conlleva arrastrar los defectos de ambos modelos.

9. La Policía Foral de Navarra es una institución relativamente reciente. No nace como manifestación del derecho histórico de Navarra, ya que la Ley Paccionada de 1.841 no atribuía a Navarra funciones relativas al orden público o la seguridad, sino que surge en virtud de las competencias históricas que recibe la Diputación Foral en materia

[383] BALLBE, "Orden público...", página 478.

de conservación de caminos. Inicialmente el Cuerpo de Policía de Carreteras fue un cuerpo armado encargado de la vigilancia de la circulación, creado en el marco de esas competencias. Posteriormente, amparándose en lo indeterminado del contenido competencial del régimen foral derivado de la Ley Paccionada, la Policía Foral ha ido aumentando sus funciones, que el Amejoramiento del Fuero de 1.982 consagra como parte de las competencias de la Comunidad Foral. En la actualidad se configura como una policía autonómica, si bien con ciertas peculiaridades derivadas de su evolución, específicamente algunas de sus funciones no atribuidas con carácter general a otras policías autonómicas (vgr. tráfico).

10. La Policía Foral de Navarra ha atravesado en su breve devenir histórico tres épocas bien diferenciadas. En la primera, de 1.928 a 1.964, en la que su denominación era la de Cuerpo de Policías de Carreteras, constituía un cuerpo de empleados provinciales armados y especializados en la vigilancia de la circulación y de las carreteras, que únicamente de modo secundario y como fuerza auxiliar tenía atribuidas funciones de orden público, funciones que en la práctica apenas llegó a desempeñar. La creación del Cuerpo de Policías de Carreteras tiene su origen en las competencias que sobre la policía de caminos la Diputación Foral de Navarra había heredado de la antigua Diputación del Reino con base en las disposiciones de la Ley Paccionada de 1.841.

La segunda época se inicia en 1.964, y es consecuencia directa de la limitación de las competencias que ejercía la Diputación Foral de Navarra en materia de tráfico por imposición del Gobierno central a raíz de la creación de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil. Se produce una reorganización en la que el cuerpo recibe su actual denominación de Policía Foral y unas funciones más amplias relacionadas con el orden público, aunque el desarrollo de las funciones distintas a las de tráfico (que se mantienen en concurrencia con la Guardia Civil) se realizó progresivamente y con un ritmo pausado. Las principales funciones asumidas se centran en la protección y vigilancia de edificios e instalaciones de la Diputación Foral y en la protección de sus autoridades. Asimismo se produce un incremento de plantilla y de medios materiales, que en términos relativos es muy notable pero que en términos absolutos apenas resiste comparación, por ejemplo, con cuerpos de policía municipal. A partir de 1.964 se puede definir a la Policía Foral como un cuerpo de policía local de ámbito provincial, si bien este carácter se matiza por las peculiaridades del régimen foral; no se somete a las disposiciones estatales de régimen local en cuanto a organización y estatuto de sus miembros sino a las disposiciones específicas de la Diputación Foral, y las funciones que desarrolla no son únicamente las que establece la normativa estatal sino también otras que pueden calificarse de "históricas" (si bien su historicidad provenga de 1.928).

La tercera época se inicia en 1.982 y tiene su origen en la Constitución Española de 1.978 y el Amejoramiento del Fuero de 1.982. La Policía Foral se configura, dentro del nuevo sistema de organización territorial, como una policía autonómica, si bien nuevamente matizado este carácter por los derechos históricos propios del régimen foral que se reconocen a Navarra. La Policía Foral mantiene sus funciones anteriores y se permite su ampliación dentro del marco normativo estatal dirigido a las policías autonómicas. Dentro de esta época se produce un completo desarrollo normativo sobre el régimen de la Policía Foral, en ejercicio de las competencias reconocidas en el Amejoramiento y en coherencia con la legislación estatal. Asimismo se mantiene un progresivo y aún no finalizado crecimiento de la plantilla, sin salir todavía de unas magnitudes modestas y sin que esté definido el término final de tal desarrollo.

11. La atribución de competencias que el Amejoramiento del Fuero ha realizado a favor de la Comunidad Foral de Navarra en cuanto al régimen de la Policía Foral incluye la potestad legislativa para regular la organización, funciones y estatuto de los miembros de este Cuerpo, así como su dirección por el Gobierno de Navarra. No incluye las funciones de regulación material del resto de la materia de seguridad pública, que corresponden al Estado. Por ello, el grupo normativo regulador de la Policía Foral incluye normas estatales, la principal de ellas la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1.986, que le es de aplicación en algunas de las disposiciones dirigidas a las policías autonómicas (no todas, ya que las disposiciones finales de la Ley Orgánica salvan el régimen de las policías preexistentes, entre ellas la Policía Foral; en este caso, además, por formar parte de los derechos históricos recogidos en el Amejoramiento del Fuero).

Dentro de los límites marcados por el Amejoramiento del Fuero y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se ha establecido en los últimos años una nueva regulación sobre la Policía Foral, encabezada por la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra de 1.987 y que ha sido desarrollada por varios reglamentos. En este sentido, el desarrollo normativo referente a la Policía Foral ha tenido un alcance mucho mayor que el de las demás policías autonómicas. Puede decirse que la Policía Foral ha iniciado su desenvolvimiento por el establecimiento de un prácticamente completo marco normativo, al contrario de otros cuerpos que han comenzado por establecer los medios materiales.

12. Las funciones que la actual normativa atribuye a la Policía Foral son muy amplias; si atendemos a la literalidad de los preceptos son muy similares a las atribuidas a la policía autonómica del País Vasco, la única que se ha desarrollado con amplitud. Sin embargo, la práctica muestra una situación totalmente diferente. Muchas de las funciones legalmente atribuidas a la Policía Foral no son desempeñadas por ésta sino por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, por la simple aplicación de la ley de la inercia. La asunción de esas funciones resulta problemática; la indeterminación de las normas sobre el proceso de creación de policías autonómicas y, en este caso, sobre el ejercicio por la Policía Foral de las nuevas funciones que puede asumir en la actualidad remite a decisiones políticas que deberían adoptarse en el futuro. Esa asunción de funciones queda pendiente, al menos, de los siguientes pasos:

a) Un acuerdo entre ambas Administraciones, estatal y foral, sobre los exactos límites de las funciones de sus cuerpos policiales correspondientes. El marco en que pudiera producirse este acuerdo es la Junta de Seguridad prevista en el Amejoramiento. En cualquier caso, sería lógico que fuera precedido de un estudio sobre las deficiencias y necesidades en materia de seguridad pública en Navarra y sobre el modelo de organización policial que pudiera ser más eficaz.

b) Un aumento sustancial de los medios personales y materiales con que cuenta la Policía Foral, que en la actualidad apenas son suficientes para ejercer las funciones que tiene efectivamente asumidas. El aumento de la plantilla de la Policía Foral podría aconsejar la correlativa disminución de efectivos de los cuerpos estatales en Navarra, en ningún caso con un alcance tal que suponga su sustitución, ya que las fuerzas del Estado tienen legalmente atribuidas extensas funciones que exigen mantener su presencia.

13. A la hora de redefinir las funciones que deberá desempeñar en el futuro la Policía Foral parece prudente tener en cuenta sobre todo dos aspectos:

a) La existencia de policías locales en diversas poblaciones de Navarra exige fijar los límites en dos direcciones: con los cuerpos estatales y los locales, buscando evitar tanto duplicidad de actuaciones como espacios vacíos, así como una adecuada colaboración entre todas las Administraciones. La Policía Foral debe dirigir su actuación preferentemente a los ámbitos no cubiertos por las policías locales; debe coordinarse la actuación de ambos cuerpos bajo el principio de que sus funciones son complementarias. Asimismo, debe potenciarse el auxilio de la Policía Foral a los entes locales, especialmente a los que no disponen de policía propia.

b) Debiera explotarse al máximo el potencial de la Policía Foral, que se basa principalmente en el hecho de que sus miembros son en su inmensa mayoría originarios de las diversas zonas de Navarra. Por ello, las funciones que podrán desempeñar con mayor eficacia serán aquellas que implican cercanía al ciudadano y requieren un buen nivel de conocimiento e integración en la sociedad navarra. Son tales funciones las que los cuerpos estatales pueden abordar con mucha mayor dificultad, al estar nutridos casi totalmente de personas procedentes de otras regiones cuya permanencia en Navarra suele ser temporal.

Conforme a lo expresado, las funciones en que podría potenciarse el papel de la Policía Foral son la vigilancia y ordenación del tráfico, la vigilancia de espacios públicos, la protección de concentraciones humanas de todo tipo, especialmente espectáculos públicos, el auxilio a las entidades locales, etc.

14. La organización de la Policía Foral se halla todavía en un estado muy incipiente. El escaso número de efectivos ha determinado que su organización sea muy simple y adopte una estructura piramidal donde las relaciones entre unos y otros órganos son inmediatas. En el futuro esta organización podría verse alterada principalmente por la exigencia de un despliegue territorial que actualmente no existe.

15. El estatuto personal de sus miembros es muy similar al de los demás funcionarios de la Comunidad Foral de Navarra, esto es, se trata de un régimen funcionarial civil que, con la única excepción de la prohibición de la huelga, carece de las limitaciones de derechos que son habituales en otros cuerpos policiales. A diferencia de otros cuerpos policiales, la Policía Foral desde su creación ha tenido un carácter netamente civil, sin la menor influencia del ordenamiento militar. La principal peculiaridad que tiene hoy respecto del resto de los funcionarios de Navarra es que se trata de un cuerpo cerrado (el único cuerpo existente, ya que el resto de la función pública navarra se basa en puestos de trabajo y no en cuerpos) donde la carrera profesional de sus miembros se desarrolla en su totalidad en su seno. En este sentido, la provisión de los puestos de mando se halla reservada en la casi totalidad a la promoción interna, con una mínima parte abierta a Jefes y Oficiales de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA CITADA
por orden alfabético de autores

ALVAREZ DE MORALES, Antonio: "Las Hermandades, expresión del movimiento comunitario en España", Estudios y Documentos nº 33, Universidad de Valladolid, 1.974.

ARBELOA MURU, Víctor Manuel: "Navarra ante los estatutos 1.916-1.932", Editorial ELSA, Pamplona, 1.978.

BALLBE, Manuel: "Orden público y militarismo en la España constitucional", Alianza Editorial, Madrid, 1.983.

BARCELONA LLOP, Javier: "El régimen jurídico de la policía de seguridad", Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1.988.

BAZTAN Y GOÑI, Francisco: "Policía. Breves apuntes de cómo y cuándo se introdujo en Navarra", Imprenta Provincial, Pamplona, 1.873.

BERISTAIN, Antonio: "La institución policial y su articulación con los derechos del ciudadano", Revista Vasca de Administración Pública núm. 3.

BERNARD, Paul: "La notion d'ordre public en droit administratif", Librerie General de Droit et jurisprudence, París, 1.962.

BLANCO DE TELLA, Luis: "El mito de la función coordinadora", incluido en "Organización y Procedimiento administrativos. Estudios" (junto a Francisco González Navarro), Editorial Montecorvo, Madrid, 1.975.

BOSCH, Jaume: "Manual Municipal de Gobernación", CEUMT, S.A., Barcelona 1.981.

BOSSARD, André: "Las funciones policiales" (incluido en la recopilación "Policía y sociedad democrática", de José María RICO).

BUCKNER, Taylor: "Policía y cultura" (junto a CHRISTIE y FATTH, incluido en la recopilación "Policía y sociedad democrática", de José María RICO).

CAAMAÑO BOURNACELL, José: "Historia de la Policía Española", Madrid, 1.972.

CALVO ALVAREZ, Joaquín: "Orden público y factor religioso en la Constitución española de 1.978", Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, 1.983.

CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, José Luis: "Los problemas de la coacción directa y el concepto de orden público", Revista Española de Derecho Administrativo núm. 15.

CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, José Luis: "Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública", en Revista Vasca de Administración Pública nº 27.

CASTELLS ARTECHE, José Manuel: "Proceso de construcción y desarrollo de la Función Pública Autonómica", Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, 1.987.

CASTELLS ARTECHE, José Manuel: "La Policía autónoma", Instituto Vasco de Administración Pública", Oñate, 1.988.

CASTILLO DE BOBADILLA, Jerónimo: "Política para corregidores y señores de vassallos", Amberes, 1.704; edición facsímil del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.978, con un estudio preliminar de Benjamín González Alonso.

CASTRO, José Ramón: "Carlos III el Noble, Rey de Navarra", Institución Príncipe de Viana, Pamplona, 1.967.

CHINCHILLA MARIN, Carmen: "Legislación sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad" (prólogo), Editorial Tecnos, Madrid, 1.986.

CHRISTIE, Nils: "Policía y Cultura" (junto a BUCKNER y FATTH, incluido en la recopilación "Policía y sociedad democrática", de José María RICO).

COSCULLUELA MONTANER, Luis: "La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas", Revista de Administración Pública núm. 89.

CRUZ VILLALON, Pedro: "La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense núm. 4 (monográfico).

CURBET, Jaume: "Los orígenes del aparato policial en España" (incluido en la recopilación "Policía y Sociedad Democrática" de José María RICO).

CURBET, Jaume: "El modelo policial español" (ídem. que la anterior).

DE LA CUETARA, Juan Miguel: "La actividad de la Administración", Editorial Tecnos, Madrid, 1.983.

DE LA MORENA DE LA MORENA, Luis: "La seguridad pública como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los traspasos de servicios en materia de Espectáculos Públicos", Revista de Administración Pública núm. 109.

DE LA MORENA DE LA MORENA, Luis: "Los conceptos de 'orden público' y de 'seguridad ciudadana' en la reciente Ley Orgánica 2/1.986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y su incidencia sobre las policías autonómica y municipal", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica núm. 234.

DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio: "Régimen Fiscal de Navarra. Los Convenios Económicos", Pamplona, 1.972.

DEL BURGO TAJADURA, Jaime Ignacio: "Introducción al Amejoramiento del Fuero", Departamento de Presidencia del Gobierno de Navarra, Pamplona, 1.987

DEL BURGO TORRES, Jaime: "Tercera Guerra Carlista", Diputación Foral de Navarra (Cuadernos de Cultura Popular), Pamplona, 1.974.

DIEZ PICAZO, Luis María: "Policía Local", incluido en "Tratado de Derecho Municipal" (dirigido por Santiago Muñoz Machado), Editorial Civitas, Madrid, 1.988.

DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA: "Reglamento para la Guardia Foral de Navarra", Imprenta provincial, Pamplona, 1.873.

DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA: "Reglamento para la Guardia Foral de Navarra", Imprenta provincial, Pamplona, 1.874.

DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA: "Proyecto de guarderío rural de Navarra", Imprenta Provincial, 1.922.

DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA: "Proyecto de Reglamento del Cuerpo de Guardias Forales", Imprenta Provincial, Pamplona, 1.949.

DON E. R. U. Y DON J. S. DEL A.: "Diario del Bloqueo de Pamplona, 1.874-1.875", Cuadernos de la Cofradía gastronómica del Pimiento Seco, Pamplona, 1.973.

DORAL, José Antonio: "La noción de orden público en Derecho Civil español", Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, 1.967.

DORAL, José Antonio: "Derecho Civil. Gran Enciclopedia RIALP" (voz "orden público"), Madrid, 1.973.

ENTRENA CUESTA, Rafael: "Curso de Derecho Administrativo" (8ª. edición), Editorial Tecnos, Madrid, 1.984.

ESARTE MUNIAIN, Pedro: "Navarra frente al Estado", Pamplona, 1.983.

ESCOBAR RAGGIO, Juan Antonio: "Historia de la Policía", revista "Policía", Madrid, 1.947.

FATTH, Ezzat: "Policía y Cultura" (junto a BUCKNER y CHRISTIE), incluido en la recopilación "Policía y sociedad democrática", de José María RICO".

FERNANDEZ DE VELASCO, Recaredo: "La noción de policía", Revista General de Legislación y Jurisprudencia, 1.927.

FERNANDEZ FARRERES, Germán: "Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de

la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional", Revista Española de Derecho Constitucional núm. 14.

FERNANDO PABLO, Marcos: "Policía y libertad sindical: desarrollo constitucional y desarrollo estatutario", Revista Vasca de Administración Pública núm. 18.

FERNANDO PABLO, Marcos: "El sistema de Protección Civil: el marco jurídico y el papel de las Comunidades Autónomas", Revista Vasca de Administración Pública núm. 23.

GARCIA, Gonzalo: "Historia del automóvil en Navarra", SEAT, Pamplona, 1.986.

GARCIA ARANCON, Raquel: "El reinado de Teobaldo II de Navarra", Institución Príncipe de Viana, Pamplona, 1.985.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico", Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 5.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: "Curso de Derecho Administrativo" (junto a Tomás-Ramón Fernández), Editorial Civitas, Madrid, 1.983 y 1.982 (cuarta edición del tomo I y segunda del tomo II, respectivamente).
GARCIA OVIEDO, Carlos: "La noción de policía en el nacionalsocialismo alemán", Revista General de Legislación y Jurisprudencia núm. 174.

GARRIDO FALLA, Fernando: "Tratado de Derecho Administrativo" (7ª. edición), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1.985.

GONZALEZ ALONSO, Benjamín: "El corregidor castellano (1.348-1.808)", Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1.970.

GONZALEZ NAVARRO, Francisco: "Programa de Derecho Administrativo Español, Común y Foral de Navarra", Pamplona, 1.984.

GONZALEZ NAVARRO, Francisco: "Derecho Administrativo Español" (tomo I), Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, 1.987.

GONZALEZ NAVARRO, Francisco: "La Teoría General de Sistemas como matriz disciplinar y como método jurídico", en Revista "Persona y Derecho" núm. 21, 1.989.

GORTARI UNANUA, Joaquín: "Del Amejoramiento y la autonomía de Navarra", en "Diario de Navarra" de 21 de junio de 1.988, página 24.

GORTARI UNANUA, Joaquín: "La LORAFNA como estatuto de autonomía", en "Diario de Navarra" de 22 de junio de 1.988, página 26.

GUAITA, Aurelio: "Derecho Administrativo especial" (tomo II), Zaragoza, 1.965.

GUASP, Jaime: "Derecho", Madrid, 1.971.

HAURIOU, Maurice: "Précis élémentaire de Droit administratif", París, 1.926.

IDOATE, Florencio: "Rincones de la Historia de Navarra", Pamplona, 1.964.

IDOATE, Florencio: "Esfuerzo bélico de Navarra en el siglo XVI", Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1.981.

IRURETAGOYENA ALDAZ, José: "La actividad de policía y la Policía Municipal" (incluido en "La Administración Local de Navarra", dirigida por Martín Mª Razquin y Pedro Mª Larumbe), Editorial Aranzadi, Pamplona, 1.987.

IRURITA, María Ángeles: "El Municipio de Pamplona en la Edad Media", Pamplona, 1.959.

JORDANA DE POZAS, Luis: "Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo", Revista de Estudios Políticos núm. 48, Madrid, 1.949.

LOPERENA ROTA, Demetrio: "Aproximación al Régimen Foral de Navarra", Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1.984.

LOPEZ GARRIDO, Diego: "La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista", Editorial Crítica, Madrid, 1.983.

LOPEZ GARRIDO, Diego: "El aparato policial en España", Editorial Ariel, Barcelona, 1.987.

LOPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco: "La Policía Municipal", Publicaciones Abella, Madrid, 1.986.

MANRIQUE, Cayetano: "Historia de los Fueros de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava" (junto a Amalio MARICHALAR), Editorial Auñamendi, San Sebastián, 1.971 (edición facsímil de la original de 1.898).

MARICHALAR, Amalio: "Historia de los Fueros de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava" (junto con Cayetano MANRIQUE).

MARTIN FERNANDEZ, Manuel: "La profesión de policía", Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI de España editores S.A., Madrid, 1.990.

MARTIN RETORTILLO, Lorenzo: "Las sanciones de orden público en Derecho Español", Editorial Tecnos, Madrid, 1.973.

MARTIN RETORTILLO, Lorenzo: "La cláusula de orden público como límite -impreciso y creciente- del ejercicio de los derechos", Editorial Civitas, Madrid, 1.975.

MARTIN RETORTILLO, Lorenzo: "Notas para la historia de la noción de orden público", Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 36.

MARTIN RETORTILLO, Lorenzo: "El Estatuto de los policías según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 61.

MARTINEZ RUIZ, Enrique: "Las Fuerzas de Seguridad y Orden Público en la primera mitad del siglo XIX", Cuadernos de Historia núm. 4 (Instituto Jerónimo Zurita), Madrid, 1.973.

MAYER, Otto: "Derecho Administrativo Alemán", traducción de Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin (desde la versión francesa de 1.904), Editorial Depalma, Buenos Aires, 1.950.

MERKL, Adolf: "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Nacional, México D.F., 1.980.

MILSUM, John H.: "La base jerárquica para los sistemas generales vivientes", incluida en "Tendencias en la teoría general de sistemas", traducción de Álvaro Delgado y Andrés Ortega, Alianza Editorial, Madrid, 1984 (tercera edición).

MIRANDA RUBIO, Francisco: "La guerra de la independencia en Navarra", Institución Príncipe de Viana, Pamplona, 1.977.

MONCADA LORENZO, Alberto: "Significado y técnica jurídica de la policía administrativa", Revista de Administración Pública núm. 28.

MORALES VILLANUEVA, Antonio: "Las Fuerzas de Orden Público", Editorial San Martín, Madrid, 1.980.

MORALES VILLANUEVA, Antonio: "Administración Policial española", Editorial San Martín, Madrid, 1.988.

MUÑOZ MACHADO, Santiago: "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", Editorial Civitas, Madrid, 1.982.

NIETO, Alejandro: "Algunas precisiones sobre el concepto de policía", Revista de Administración Pública núm. 81.

OLORIZ, Herminio de: "Navarra en la guerra de la independencia", Pamplona, 1.910.

OROZ ZABALETA, Luis: "Legislación Administrativa de Navarra", Pamplona, 1.917.

PARADA VAZQUEZ, José Ramón: "Derecho Administrativo (Parte general)", Marcial Pons, Madrid, 1.989.

PARDO, Juan Bautista: "La policía judicial en Euskadi", incluido en "Primeras Jornadas de Reflexión sobre la Administración de Justicia", Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1.982.

POSADA, Adolfo: "Idea jurídica y legal de la policía de seguridad en el Estado", Revista General de Legislación y Jurisprudencia, 1.897.

PULIDO QUECEDO, Manuel: "En torno a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: su sistema de competencias", Revista de Administración Pública núm. 99.

QUERALT, Joan Josep: "El policía y la Ley", Plaza y Janés Editores, S.A., Barcelona, 1.986.

RANELLETTI, O.: "La polizia di sicurezza" (incluida en el Tratado de Derecho Administrativo de Orlando), Milán, 1.904.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio: "Organización y competencias de la Comunidad Foral de Navarra en el Amejoramiento del Fuero", en Revista Jurídica de Navarra nº 7.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio: "Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero", Departamento de Presidencia e Interior del Gobierno de Navarra, Pamplona, 1.989.

RECASENS SICHES, Luis: "Tratado General de Filosofía del Derecho" (8ª. edición), Editorial Porrua, México, D.F., 1.983.

RICO, José María: "Policía y Sociedad Democrática" (con otros), Alianza Editorial, Madrid, 1.983.

RICO, José María: "Inseguridad ciudadana y policía" (con Luis SALAS), Editorial Tecnos, Madrid, 1.988.

RODRIGUEZ GARRAZA, Rodrigo: "Navarra de Reino a Provincia", Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, 1.968.

RODRIGUEZ GARRAZA, Rodrigo: "Tensiones de Navarra con la Administración central (1.778-1.808)", Diputación Foral de Navarra, Pamplona, 1.974.

SAINZ MORENO, Fernando: "Ejercicio privado de funciones públicas", Revista de Administración Pública núm. 102.

SALAS, Luis: "Inseguridad ciudadana y policía" (con José María RICO), Editorial Tecnos, Madrid, 1.988.

SALCEDO IZU, Joaquín: "El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI", Institución Príncipe de Viana, Pamplona, 1.964.

SALES, Nuria: "Historia dels mossos d'esquadra. La dinastia Veciana i la policia catalana al segle XVIII", Barcelona, 1.962.

SALES, Nuria: "Els Mossos d'Esquadra" (con otros), L'Avenç, Barcelona, 1.982.

SALINAS QUIJADA, Francisco: "La Administración de Justicia en el Reino de Navarra", incluido en "El Tribunal Superior de Justicia de Navarra", Eusko Ikaskuntza, Cuadernos de Sección, Derecho, núm. 5, San Sebastián, 1.989.

SERRANO DE TRIANA, Adolfo: "La función actual de la seguridad jurídica en la doctrina del Tribunal Constitucional", revista "Actualidad Administrativa" núm. 31 de 1.988.

SMITH, Juan Carlos: "El orden público como concepto y como 'status' social", Revista de Derecho Español y Americano núm. 10.

TOMAS Y VALIENTE, Francisco: "El Derecho Penal de la Monarquía absoluta (Siglos XVI-XVII-XVIII)", Editorial Tecnos, Madrid, 1.969.

TURRADO VIDAL, Martín: "Introducción a la Historia de la Policía", Dirección General de la Policía, Madrid, 1.985.

TURRADO VIDAL, Martín: "Estudios sobre Historia de la Policía", Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, Madrid, 1.986.

VALERIOLA, Tomás: "Idea general de la policía o Tratado de Policía", Valencia, 1.798-1.805. Edición moderna del Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1.977.

VILLAGOMEZ CEBRIAN, Alfonso José: "Las competencias autonómicas en materia de policía (Con especial referencia al caso de Galicia)", Revista de Administración Pública núm. 113.

VIRGA, Pietro: "La potestá di polizia", Giuffrè, Milán, 1.954.

WADE, Henry W. R.: "Derecho Administrativo", traducción de Mariano Baeza del Alcázar, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1.971.

WEBER, Max: "El político y el científico", traducción de Francisco Rubio Llorente, Alianza Editorial, Madrid, 1.969.

XIMENEZ DE SANDOVAL, Crispín: "Las instituciones de seguridad pública en España y sus dominios de ultramar", Madrid, 1.898.

YANGUAS Y MIRANDA, José: "Diccionarios de los Fueros y las Leyes del Reino de Navarra", San Sebastián, 1.828.
YANGUAS Y MIRANDA, José: "Diccionario de Antigüedades del Reino de Navarra", Pamplona, 1.840.

ZABALO ZABALEGUI, Javier: "La Administración del Reino de Navarra en el siglo XIV", Editorial Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, 1.973.

ANEXOS DOCUMENTALES

Se recogen a continuación los principales textos normativos relacionados con este trabajo y directamente con la Policía Foral. La mayoría de los Acuerdos de la Diputación Foral no fueron publicados, por lo que se hallan tomados directamente de su Libro de Actas.

Las normas señaladas con un asterisco (*) no se hallan en vigor por haber sido derogadas por normas posteriores.

Ley 39 de las Cortes de Navarra de 1.828-1.829 (Construcción, conservación y policía de los caminos). (*)

S. C. R. M.- Los tres estados de este Reino de Navarra que estamos juntos y congregados celebrando Cortes generales por mandado de V. M. decimos: Que el sensible y total abandono en que se hallaban á mediados del siglo XVI muchos de los puentes, caminos y senderos del Reino, la exposición de los viajeros en los pasos peligrosos y los fatales encuentros ó reyertas que ocasionó á las veces el verlos interceptados por los dueños de los términos inmediatos, obligaron á vuestro Ilustre Viso-rey y á los Ministros del Real Consejo á encargar al Patrimonial de V. M. la dirección y cuidado de dichos caminos; así lo demuestran las Ordenanzas 12 y 13 del lib. y tít. 2º de las del Real Consejo y así está reconocido por diferentes Leyes recopiladas y otras posteriores.

Al confiar esa comisión al Patrimonial se creyó sin duda alguna que nadie se hallaba en mayor aptitud para remover aquellos males, ya visitando por sí mismos todos los caminos del Reino, ya haciéndolo por medio de los substitutos que tenía en las Merindades. Pero las circunstancias han variado notablemente desde aquella época, y ya en las posteriores juzgaron los Augustos predecesores de V. M. que indudablemente sería más útil y oportuna nuestra intervención en ese ramo, pues no sólo se nos invitó en 1761 para la construcción de un camino que se incorporase con el ejecutado por dirección del Conde de Gages, sino que hallándonos reunidos en 1780 y 81, se nos dirigió también una Real Cédula á fin de que discurriésemos con la debida atención los medios más suaves para mantener corrientes los caminos, y para construir de nuevo los que reclamase el alivio y comodidad de los pueblos y particulares. Así que en aquellas mismas Cortes se ocupó nuestro celo de aquel proyecto, y consiguientemente se solicitó el establecimiento de algunos expedientes[384] necesarios para realizarlo, y que se nos concediese su manejo y dirección.

No produjo en el momento esa instancia los efectos á que se dirigió; pero há muy poco tiempo obtuvo nuestra Diputación del Augusto Abuelo de V. M. una Real Cédula fecha en 14 de Agosto de 1783, en la cual se le confió aquella dirección y la recaudación de los fondos destinados al restablecimiento y progreso del camino antiguo con absoluta independencia del Consejo Real y de los demás Tribunales, igualmente que del Patrimonial y de toda otra comunidad ó particular. Esa concesión se amplió después por la Ley 47 de las Cortes que celebramos en los años 1794 y siguientes, haciéndola extensiva á dos nuevos caminos, sin que hubiese ofrecido el más pequeño obstáculo para ello la ordenanza de 1546 que se ha recordado, ni la comisión conferida

[384] Se refiere al establecimiento de contribuciones con que sufragar la construcción de los caminos.

en la misma al Patrimonial; y en verdad que siendo independiente del principal y primitivo destino de ese, lejos de disminuir sus atribuciones, solo conspiraba el nuevo arreglo á exonerarle de la que tal vez se le había agregado únicamente por no haber un cuerpo ó autoridad á quien estuviese encomendada la inspección de los caminos.

La respetable experiencia y el estado de nuestros caminos reales demuestran evidentemente cuál ha sido nuestro cuidado y el de nuestra Diputaciones en el desempeño de aquella comisión; la solidez y escrupulosa exactitud con que se han ejecutado las obras y la presteza con que se ha precavido hasta el menor peligro en el momento en que se ha tenido noticia de su existencia. Para ello ha contribuido muy notablemente el tener siempre á nuestra órdenes un Arquitecto Director práctico é inteligente, que dedicado con exclusión á reconocer y examinar por sí mismo los caminos, nos hace saber su estado, indica lo que exigen y prescribe los trabajos, conciliando su ejecución con la posible economía; circunstancias que no pueden llenarse también por los substitutos del Patrimonial, cuyas visitas anuales son insignificantes, y aun inútiles.

Todas estas consideraciones nos persuaden de que será ventajoso á los viajantes, y aun á los mismos pueblos que se nos autorice, así como á nuestra Diputación, para inspeccionar y cuidar de todos los caminos de travesía del Reino, mas como al establecer los expedientes é impuestos que hoy se recaudan no se contó con esos, y como necesariamente han de exigir nuevos gastos y desembolsos, creemos que se podrían conciliar ambos extremos facultándonos para compeler á los pueblos á que hagan transitables y remuevan todo riesgo de dichos caminos á expensas de sus propios, rentas y expedientes, ó en su defecto por repartimientos vecinales, ó trabajando en ellos concejilmente, según se crea más útil a las circunstancias de los mismos pueblos. De este modo se evitarán los desembolsos anticipados, y se sabrá que solo se exigen cuando la imperiosa Ley de la necesidad los reclame. La facilidad pues, de viandantes, y aún la economía de los pueblos del Reino apoyan las disposiciones siguientes:

1.ª Que se nos conceda, é igualmente á nuestra Diputación, la inspección y cuidado de todos los caminos de travesía del Reino con toda amplitud é independientemente del Patrimonial de V. M. y de toda otra Autoridad.

2.ª Que siempre que el Arquitecto director de caminos manifieste la necesidad de componer alguno ó algunos de ellos, podamos compeler á los pueblos, á cuya jurisdicción correspondan, á que ejecuten á sus espensas las obras ó composiciones que sean necesarias para el tránsito cómodo y seguro de los viajantes.

3.ª Que se autorice á los mismos pueblos para ocurrir á los gastos que ocasiones tales obras, ya sea con sus propios, rentas y expedientes, ó en su defecto por repartimientos vecinales, llevando en cualquiera caso una cuenta exacta y puntual de los desembolsos que hiciesen con ese motivo, la cual se nos presentará á fin de que revisándola el Arquitecto director se vea si se ha hecho algún gasto escesivo ó innecesario; por ello

A V. M. suplicamos respetuosamente se sirva concedernos por Ley los tres artículos propuestos: así lo esperamos de la bondad de V. M. Pamplona a 4 de Marzo de 1829.- Los tres Estados de este Reino de Navarra.

Pamplona 12 de Marzo de 1829.- Penetrado mi Real ánimo del interés de mi Real Corona en propagar por todos medios el interesante objeto de abrir camino allanando dificultades para el libre tránsito; y persuadido de que el interés del Reino es muy conocido en hacer la felicidad de sus Naturales, vengo en concederos lo que pedís en este pedimento; fiando del celo de la Diputación que no omitirá medio por corresponder á la confianza que me merece en un asunto que llama tan de cerca mi Soberana atención.- M. el Duque de Castro-Treviño.

Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 30 de octubre de 1.928. (Creación del Cuerpo de Policías de Carreteras.) (*)

Con objeto de atender a la policía de las carreteras, vigilar la circulación e inspeccionar los impuestos provinciales, especialmente el de patentes, dentro de las mismas, se adoptaron los siguientes acuerdos:

1º. Crear con carácter transitorio y de ensayo, cinco plazas de Policías de Carreteras, que prestarán sus servicios en motocicletas.

Los empleados que se nombren para cubrirlas, deberán reunir las siguientes condiciones: Ser español, de 25 a 40 años de edad, ambos inclusive, con talla de 1'65 metros de altura y el desarrollo torácico normal correspondiente, y acreditar mediante certificación facultativa expedida por el Sr. Director del Hospital provincial, su aptitud física para el cargo.

Deberán acreditar además mediante el examen correspondiente saber leer y escribir correctamente, las cuatro reglas aritméticas y el sistema métrico decimal; saber cubicar con densidades de varios productos para averiguaciones rápidas de peso; conocimiento perfecto de las disposiciones fundamentales de los Reglamentos de Circulación y Policía de carreteras y de los impuestos provinciales en cuanto afectan a sus funciones. Deberán también poseer carnet de conductor de moto y conocimientos de mecánica; y por último acreditar mediante certificación del Alcalde y Párroco de su vecindario su honradez intachable, buenas costumbres y condiciones de carácter apropiadas al cargo.

Los empleados que se nombren disfrutarán como retribución un jornal o haber diario de 12 pesetas los días de salida fuera de la Capital y de seis cuando no tengan servicio, y el tanto por ciento de las denuncias que fijen los Reglamentos provinciales. La Diputación proveerá al personal del uniforme que hayan de usar reintegrándose de su importe mediante descuento mensual de sueldos en la forma que se disponga.

Las motocicletas, armamento y el equipo impermeable, serán de cuenta de la Diputación así como los gastos de entretenimiento y conservación de la motocicleta. No obstante, los empleados responderán de los deterioros del vehículo debidos a su culpa o negligencia.

El nombramiento de dichos empleados será por plazo de tres años, sin que tengan el carácter de empleados de plantilla, transcurridos los cuales, la Diputación, en vista del resultado del servicio, acordará declararlo definitivo o suprimirlo.

En el primer caso la Diputación dará a los empleados que presten el servicio y cuyo nombramiento sea entonces ratificado por la misma el carácter de empleados de plantilla, reconociéndoles los servicios prestados a todos los efectos, con sujeción a las reglas que se establezcan para la organización del cuerpo, y en el segundo quedarán cesantes sin derechos de ninguna clase.

El personal referido estará afecto a la Dirección de Caminos y tendrá su residencia en esta Capital.

La provisión de plazas se efectuará previo examen de aptitud, que oportunamente se designará, con sujeción a las condiciones que se fijarán en el anuncio que se publicará en el "Boletín Oficial".

Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 24 de enero de 1.941 (Reglamento del Cuerpo de Policías de Carreteras y Recaudadores de Arbitrios). (*)

CAPITULO I.- Deberes generales.

Artículo 1.º El honor es la principal divisa del Policía de Carreteras y Recaudador de Arbitrios, debiendo conservarse a toda costa, porque una vez perdido no se recobra jamás.

Art. 2.º La base fundamental de la existencia y eficacia de este Cuerpo es el prestigio y fuerza moral de cada uno de los individuos que lo integran.

Art. 3.º El Policía o Recaudador debe tener presente que el mejor o peor concepto del Cuerpo depende, no sólo de sus actos de Servicio, sino también del modo de obrar en su vida particular de cada uno de los miembros que lo forman.

Art. 4.º El carácter, compostura, aseo, buenos modales y honradez, revelan directamente el grado de moralidad de la persona.

Art. 5.º Las vejaciones, malas palabras y acciones bruscas e inconvenientes son impropias de quien vista el honroso uniforme de funcionario de la Excelentísima Diputación Foral y Provincial de Navarra.

Art. 6.º Todos los individuos pertenecientes al Cuerpo deben estar firmemente persuadidos, de que se les trata por su superior con entera igualdad, sin establecer distingos ni preferencias entre ellos.

Art. 7.º La Jefatura del Cuerpo radica en la persona de su Inspector Jefe, cuyas órdenes han de ser acatadas y obedecidas, con el mayor celo y diligencia, por todos los subordinados.

Art. 8.º Igual obediencia merecen los señores Diputados y Secretario de la Excma. Diputación, a quienes saludarán llevando la mano derecha al extremo de la prenda de cabeza.

Art. 9.º La naturaleza e importancia de la misión que desempeñan le impide rodearse de compañías y realizar actos que pongan en entredicho su seriedad y conducta moral.

Art. 10. El aseo personal y del vestuario debe observarse escrupulosamente en todo momento, por los individuos afectos al Cuerpo de Policía de Carreteras y Recaudadores de Arbitrios.

Art. 11. Las noticias de carácter particular que se adquieran por razón del servicio, así como las confidencias sobre el mismo, deben guardarse con absoluta reserva, comunicándolas únicamente a su inmediato Jefe.

Art. 12. El medio más eficaz para hacerse acreedor al concepto y estimación de sus Jefes y Superiores consiste en cumplir fielmente los deberes del cargo, acreditando mucho amor al servicio y deseo constante de trabajar para demostrar su valer.

Art. 13. El Policía o Recaudador de Arbitrios cuyo propio honor y convencimiento no le estimule a obrar siempre bien no cumplirá con fidelidad su cometido.

Art. 14. Retrasar deliberadamente la hora de comenzar el servicio, alegar supuestos males para excusarse de las fatigas del cargo, darse por satisfecho con hacer solamente lo preciso de su obligación sin que la voluntad propia adelante iniciativa alguna, etc., etc., son pruebas incontrovertibles de desidia y poco afecto en el cumplimiento del cargo.

Art. 15. Sin necesidad de conversaciones violentas o expresiones que puedan indisponer los ánimos, sin ventaja alguna para el que las profiera, a todos cabe el recurso de queja para ante la Excelentísima Diputación, por conducto reglado o sea del Inspector Jefe del Cuerpo, acerca de cualquier acto o disposición que se estime ofensiva.

Art. 16. El honor, el patriotismo y la disciplina establecen la debida subordinación que es la obediencia y el respeto a los Superiores, aunque sólo sea por antigüedad dentro del mismo empleo, debiendo acatarse y cumplirse respetuosamente las órdenes emanadas de los mismos.

Art. 17. Norma de educación cívica es, en la calle, caminar por su derecha, pero habrá de cederse ésta a las señoras, ancianos y niños e igualmente a toda clase de autoridades.

Art. 18. El respeto debido a los Superiores aconseja no mezclarse en sus conversaciones, ni permanecer en su presencia en ningún lugar, a menos que se halle en comisión de servicio.

CAPITULO II.- Organización.

Art. 19. El Cuerpo de Policía de Carreteras y Recaudadores de Arbitrios, depende exclusivamente de la Excma. Diputación Foral y Provincial de Navarra, tanto

en lo que se refiere a su naturaleza, nombramiento de personal, haberes, armamento y vestuario, como en la finalidad esencial para la que ha sido creado.

Art. 20. El Cuerpo estará integrado por dos clases de funcionarios: Los Policías de Carreteras y los Recaudadores de Arbitrios.

Art. 21. Compete a los Policías de Carreteras principalmente, la vigilancia del tráfico rodado en las carreteras de Navarra y la de la introducción y circulación de géneros en la provincia.

Art. 22. Los Recaudadores de Arbitrios tienen como función esencial, la de intervenir en la cobranza de los impuestos sobre la introducción de géneros en Navarra y practicar cuantas operaciones se realicen con los mismos.

Art. 23. La Excma. Diputación Foral y Provincial de Navarra, tiene un Jefe que la representa en estos asuntos, con la denominación de Inspector Jefe de los servicios de Policías de Carreteras y Recaudadores de Arbitrios. Tanto los Policías como los Recaudadores cumplirán los servicios especiales que les encomiende la Diputación por conducto de su Jefe.

Art. 24. El Inspector Jefe, en quien recae la autoridad directa dentro del Cuerpo, tiene a su cargo la inspección y dirección del mismo, dependiendo de sus facultades el régimen, disciplina y empleo del personal como lo estime conveniente, extendiéndose sus atribuciones a todos los ramos del servicio e interviniendo directamente en ellos.

Art. 25. Los Policías de Carreteras y Recaudadores de Arbitrios disfrutarán el sueldo que la Diputación tenga establecido para estos cargos o establezca en lo sucesivo y percibirán además, el tanto por ciento que fijen los Reglamentos en las denuncias por infracciones que presenten y sean sancionadas.

Los Recaudadores y Policías tendrán derecho a disfrutar anualmente una licencia de vacaciones de 15 días, con percibo de sueldo, correspondiendo al Jefe ordenar escalonadamente el disfrute de estas licencias en forma que no se resienta el servicio.

CAPITULO III.- Obligaciones de los Policías.

Art. 26. Es obligación de todo Policía sin excepción, asistir a la hora y lugar que el Jefe señale para recibir las órdenes relativas al servicio y dar cuenta a la vez del resultado obtenido en el anterior que se le nombró.

Art. 27. Todo servicio que se preste sin conocimiento o autorización del Jefe, no dará derecho a devengo de dietas.

Art. 28. Se declara obligatorio para todo servicio, el uso completo del uniforme, que habrá de llevarse abrochado, sin falta de botones o corchetes y tanto éste como el armamento y correaje en perfecto estado de limpieza.

Art. 29. Las órdenes para el servicio de darán por escrito, firmadas por el que lo mande, pero el Jefe podrá darlas de palabra cuando la urgencia lo requiera o lo considere suficiente a su juicio.

Art. 30. En la elección del itinerario se tendrán en cuenta las exigencias del servicio, evitándose el que una determinada ruta quede sin recorrer largo tiempo.

Art. 31. Las horas de servicio se escogerán convenientemente para que la vigilancia de las carreteras sea eficaz a cualquier hora del día o de la noche.

Art. 32. Los servicios realizados por los Policías serán controlados mediante la recogida de firmas de las personas que se les señale, anotando el lugar, día y hora; sirviendo también para control, la hora y lugar de la denuncia que formalicen.

Art. 33. Cada Policía tendrá un día de descanso por cada seis de servicio, determinándose por el Jefe cuál ha de ser éste.

Art. 34. El día que les corresponda de descanso, quedarán libres de todo servicio, pero deberán presentarse en el Despacho del Jefe a fin de recibir órdenes para el día siguiente.

Art. 35. Todo servicio se prestará con el completo de su uniforme y correaje reglamentario, quedando prohibido el uso de otras prendas que no sean éstas.

Art. 36. En las papeletas se consignará cuanto convenga al mejor servicio, el punto donde deben permanecer un tiempo prudencial, que aprovecharán para tomar nota de los vehículos que transiten por aquel lugar, contenido que llevan, hora en que lo verifican, si tributaron cuanto debían y si esta tributación coincide con la guía que llevará el conductor y la que le habrá extendido el Recaudador.

Art. 37. Todo servicio se hará llevando una papeleta, en la que de una manera clara y concisa, se anotará el que ha de prestarse y trayecto que haya de recorrer, pudiendo consignar al respaldo las modificaciones que se haya visto obligado a introducir, bien especificado, para que el Jefe pueda hacer las averiguaciones que estime oportunas.

Art. 38. Los días de mercado, ferias, fiestas y romerías, los desplazamientos de los Policías se harán a los puntos o localidades en que tengan lugar, a fin de denunciar a los infractores si los hubiere.

Art. 39. De cualquier anormalidad o mal funcionamiento que observe en el vehículo, dará inmediata cuenta a su Jefe y al encargado del Taller, en el que se presentará a la hora en que lo verifiquen los operarios para ayudarles en su reparación.

Art. 40. Sin permiso de la Jefatura no saldrá ningún vehículo del Taller sin que esté justificado el asunto que motive su salida.

Art. 41. Los vehículos se depositarán en los Talleres o Garajes de la Diputación y por ningún caso se permitirá sacarlos más que para los asuntos del servicio.

Art. 42. Los nombrados para desempeñar éste, no podrán utilizar otros vehículos que los asignados por el Jefe del servicio.

Art. 43. Todo Policía está obligado a hacer en ruta las investigaciones que necesariamente han de practicar sobre los productos introducidos en la provincia según se establece de su deber y siempre que esto tenga lugar y encuentre alguna irregularidad, se presentará en el portazgo en que haya ocurrido para hacer las debidas comprobaciones; en este caso el Recaudador firmará la papeleta del Policía y pondrá a su disposición cuanto sea necesario para que pueda llegar al esclarecimiento de lo sucedido, sin que uno ni otro entren en discusiones de ninguna clase.

Art. 44. Las papeletas del servicio se devolverán al Jefe a la terminación de éste o en las primeras horas del siguiente y las denuncias, se presentarán en los Negociados correspondientes dentro de las 24 horas siguientes.

Art. 45. Los Policías guardarán copia de todas las denuncias que presenten por todos los conceptos y respecto a las de carácter obligatorio conservarán en su poder sus matrices talonarias, para fundamentar en ellas posteriores indagaciones, en el caso de que éstas se consideren necesarias.

Art. 46. Las denuncias se formularán con la mayor cortesía, empleando el menor tiempo posible a fin de no causar retrasos a los denunciados y evitar reclamaciones, advirtiendo a los infractores el recurso legal a que tienen derecho.

Art. 47. Todo servicio se prestará con verdadero celo e interés, siendo su desvelo constante para exigir la documentación de cuantas personas circulen por las carreteras.

Art. 48. Se comprobará detenidamente, si los conductores van provistos de los documentos relativos a ellos y de los vehículos que conducen, denunciando a los que carezcan de estos requisitos.

Art. 49. Otro tanto harán con las personas que como ayudantes de trabajo vayan en los vehículos a fin de evitar que por este medio se dediquen a transportar viajeros con perjuicio notorio para las empresas dedicadas a este tráfico.

Art. 50. Cuando los vehículos estén en reparación, los Policías acudirán al Taller y ayudarán a los mecánicos durante las horas de trabajo que rijan para éstos.

Art. 51. Cuando algún vehículo haya de tardar varios días en repararse, el encargado del Taller dará cuenta escrita al Jefe del servicio para que éste disponga lo conveniente a fin de que el servicio no se resienta por esta causa.

Art. 52. En caso de enfermedad, remitirán la baja del Médico a su Jefe para que pueda disponer lo conveniente al servicio y anotar esta vicisitud en la hoja del interesado.

Art. 53. Cuando por circunstancias especiales, llamadas causas de fuerza mayor, como son: inundaciones, terremotos, huracanes, temblores de tierras, o tempestades de agua o nieve, se haga imposible el tránsito por la carretera, se hará presente al Jefe, quien después de hacer las investigaciones que estime pertinentes para enterarse de la veracidad, resolverá como mejor proceda en cada caso.

Art. 54. Los vigilantes de carreteras y demás que intervinieren en la vigilancia del tráfico, exigirán a todo vehículo motorizado de carga la presentación del carnet, tarjetas de circulación y las C y D, y el Modelo A.

CAPITULO IV.- Disposiciones relativas al servicio de transportes e impuestos.

Art. 55. Los Policías de carreteras como Agentes de la Administración de Impuestos, tendrán a su cargo las obligaciones que establecen los Reglamentos y especialmente las siguientes:

1.º Comprobar si los vehículos de toda clase y condición que circulen por las carreteras, van acompañados de la patente ostentándola en sitio visible o llevando colocada la correspondiente placa cuando el documento justificativo sea de esta naturaleza.

2.º Comprobar si la carga transportada por los camiones queda cubierta o excede por el contrario del peso autorizado por la patente que ostenten.

3.º Efectuar cuando la Dirección de Hacienda lo ordene, las operaciones de precintado de toda clase de vehículos de motor mecánico, cuyos propietarios hayan formulado por escrito la oportuna petición a efectos de pago de Patentes.

4.º Comprobar si los vehículos de sangre se dedican al uso que corresponde la patente que ostenten y si el tiro de los mismos sobrepasa el consentido por la referida patente.

5.º Hacer cumplir las disposiciones señaladas en los Reglamentos de Circulación y Transportes.

6.º Denunciar ante la Jefatura de Impuestos las infracciones relativas al Reglamento de patentes, concretando la infracción y presentando la denuncia con el nombre y residencia del infractor, el día, hora y kilómetro de la carretera en que se verificó.

7.º Vigilar el tráfico diurno y nocturno por las carreteras de Navarra de los artículos gravados en los impuestos provinciales de consumo, comprobando la cantidad y destino de las mercancías, con los documentos de circulación que deben acompañarles.

8.º Denunciar ante la Jefatura de Impuestos todas aquéllas expediciones que carezcan de los necesarios requisitos, o de las que se adviertan deficiencias que hagan presumible alguna defraudación en los intereses provinciales, decomisando la mercancía y levantando acta firmada por su dueño o conductor.

9.º Comprobar el servicio de vigilancia y recaudación en los Portazgos provinciales, indicando el día y hora en que se verifica, aunque sin mezclarse en las funciones del Recaudador.

10. Retirar con frecuencia de los Portazgos las guías de tránsito expedidas o recogidas y entregarlas en la Oficina correspondiente para la debida cancelación.

11. Practicar en los Portazgos durante los primeros días de cada mes la liquidación del importe de la recaudación obtenida, con deducción de los gastos autorizados a cada Recaudador, entregando el líquido resultante con los debidos justificantes en el Negociado de Impuestos Indirectos.

12. Atender y cumplimentar los servicios especiales de vigilancia o comprobación que diariamente les hayan encomendado.

CAPITULO V.- Disposiciones relativas a los Recaudadores.

CAPITULO VI.- De las faltas y sanciones.

Art. 66. Las faltas que cometan los funcionarios del Cuerpo, se clasificarán en graves y leves. Se reputarán faltas graves:

1.º Todo desfalco o distracción de los fondos que tengan confiados.

2.º La falsificación o falta de veracidad en los documentos oficiales relacionados con el servicio con propósito de defraudar los intereses provinciales y la revelación de escritos o informes propios del servicio, en materias de importancia y la emisión a sabiendas por negligencia o equivocación inexcusables, de informes manifiestamente injustos.

3.º La insubordinación.

4.º El abandono del servicio por más de veinticuatro horas.

5.º La desobediencia a las órdenes del superior.

6.º Las agresiones de obra a los compañeros de servicio y las reyertas repetidas entre ellos, cuando trasciendan al público.

7.º Haber sido condenado en causa criminal por cualquier clase de delito.

8.º La embriaguez habitual, o en actos de servicio y los vicios reiterados que les hagan desmerecer del concepto público.

9.º La comisión de una nueva falta leve después de haber sido castigado con anterioridad con otras tres faltas del mismo carácter, cuya nota desfavorable no haya sido invalidada.

Art. 67. Se reputarán faltas leves:

1.º El retraso o negligencia, así como las manifestaciones de tibieza o desagrado en el cumplimiento del servicio.

2.º La falta de secreto en los asuntos relacionados con el servicio que no constituyan materia grave.

3.º El uso indebido del uniforme en actos extraños al servicio.

4.º La falta de aseo en su persona, uniforme, armamento y Oficina.

5.º Las réplicas desatentas o faltas de respeto al público, el promover desórdenes o escándalos, aun no estando de servicio, el observar vida desarreglada o licenciosa y cualquier acto que perjudique al decoro y moralidad del Cuerpo.

6.º Cualquier infracción de las obligaciones impuestas en el presente Reglamento que no esté considerada como falta grave.

Art. 68. Las faltas graves se castigarán con suspensión de sueldo o de empleo y sueldo de uno a seis meses, o destitución.

Las leves se castigarán con suspensión de sueldo que nunca podrá exceder de 30 días.

En ambos casos podrá decretarse además, si la Diputación lo estima conveniente, el traslado del empleado.

Art. 69. Para la imposición de estas sanciones, será necesaria siempre la instrucción del expediente en que se acredite la falta cometida, dándose traslado al interesado de los cargos que contra el mismo se formulen, con el fin de que los conteste y alegue cuanto estime necesario en su defensa, para lo cual le será concedido un plazo que no podrá ser menor de ocho días ni exceder de quince.

Art. 70. Cuando la índole de la falta cometida lo exigiera, podrá la Excma. Diputación, al iniciarse el expediente decretar la suspensión provisional de empleo y sueldo del empleado, mientras se ultima su tramitación, haciendo éste entrega al Jefe respectivo del cargo y armamento.

Art. 71. Cometida una falta, el Jefe del Servicio procederá sin demora a instruir las diligencias oportunas para su comprobación en calidad de Juez Instructor del expediente, dando cuenta de ella a la Excma. Diputación y proponiendo, si a su juicio procede, la sus pensión del empleado, proveyéndose a la vez sobre la forma de atender provisionalmente al servicio.

Art. 72. Todo el que por su proceder haya sido corregido tendrá estampada una nota en su hoja de servicios, la que podrá invalidar, cuando la falta fuera leve, si en el transcurso de dos años no se ha hecho acreedor a otra nota, solicitándolo del Jefe de quien dependa y éste lo propondrá a la Excma. Diputación que acordará lo que estime procedente.

Art. 73. No se consideran como castigos a los efectos de este Reglamento, las amonestaciones y apercibimientos que, tanto la Excma. Diputación como el Jefe del Servicio, podrán exigir a sus subordinados, cuando se hagan merecedores de ello.

Disposición adicional.- Serán aplicables a estos empleados los Acuerdos y disposiciones de carácter general referentes a los empleados provinciales de plantilla, en cuanto no se opongan al presente Reglamento.

Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 11 de diciembre de 1.951 (Segregación de Policías de Carreteras y Recaudadores de Arbitrios). (*)

Vista la organización y funciones que desempeña el Cuerpo de Policía y Recaudación, y considerando la conveniencia de que los Motoristas, integrados actualmente en dicho Cuerpo, a virtud del acuerdo de 24 de enero de 1.941, formen una unidad y dependan de la Dirección de Caminos para cuyo efecto se dictarán, en su momento, las normas oportunas, SE ACUERDA: Que los miembros del Cuerpo de Policía y Recaudación que efectúan el servicio con motos queden segregados de dicho Cuerpo y, formando una unidad, dependan de la Dirección de Caminos a cuyo efecto se señalarán, en su día, las normas correspondientes.

Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 7 de junio de 1.952 (Desarrolla el anterior). (*)

La experiencia obtenida en el Cuerpo de Policía y Recaudación, fusionado por el Reglamento de 24 de Enero de 1.941, hace que se considere conveniente proceder al desglose de los elementos que lo integran, volviendo a la constitución de dos Cuerpos independientes, toda vez que la práctica ha puesto de manifiesto que las dos Secciones, "Policía" y "Recaudación", de dicho Cuerpo fusionado, son independientes y heterogéneas de hecho y sin la necesaria unidad.= Por ello, y en cumplimiento, además, de lo preceptuado en el acuerdo de 11 de Diciembre de 1.951, referente al personal de Motoristas y su adscripción a la Dirección de Caminos, se impone la reorganización del servicio de que se trata, separando las dos Secciones indicadas y constituyendo cada una de ellas su Cuerpo independiente en forma tal que, en líneas generales, el de Policía de Carreteras, cuyos miembros disponen actualmente de motocicleta para su función, dependa de la Dirección de Caminos y el de Recaudadores de Arbitrios Provinciales del Negociado de Impuestos Indirectos de la Dirección de Hacienda, sin perjuicio de que uno y otro Cuerpo realicen otros cometidos, aparte de los que específicamente tengan encomendados, que correspondan a las Direcciones expresadas, para lo cual ambas Dependencias señalarán, en cada caso, las misiones a realizar.= Esta medida se halla justificada, también, por la exigencia de las distintas condiciones y aptitudes que ha de reunir el personal en el desempeño de las funciones propias del servicio de Policía y del de Recaudación de Arbitrios.= En su virtud, SE ACUERDA: 1º.- El Cuerpo de Policía y Recaudación a que se refiere el Reglamento de 24 de Enero de 1.941 queda desglosado en las dos Secciones que lo venían integrando y constituyéndose en dos Cuerpos independientes: Uno de "Policía de Carreteras" y otro de "Recaudadores de Arbitrios Provinciales".= 2º.- El Cuerpo de "Policía de Carreteras" dependerá de la Dirección de Caminos y el de "Recaudadores de Arbitrios Provinciales" del Negociado de Impuestos Indirectos de la Dirección de Hacienda.= 3º.- El Cuerpo de Policía de Carreteras quedará integrado por los siguientes: D. Antonio Ilarregui Iriberri, D. Agustín Goñi Ilzarbe, D. Segundo Arriazu Galindo, D. José Sáenz Valero, D. Miguel Díaz de Cerio Prior, D. Agustín Zoroquiain Trinidad, D. Marino Ongay Liberal, D. Veridiano Ibáñez Huarte, D. Jesús Sancho Martínez de Virgala, D. Narciso Ballaz Zozaya, D. Rufino Urniza Guelbenzu, D. Abdón Iloro Ollobarren y D. Emiliano Oroz Nurgui.= 4º.-Don Anecto Tello Monterde continuará desempeñando su cargo actual, dependiendo de la Dirección de Caminos en cuanto afecte al Cuerpo de Policía de Carreteras y del Negociado de Impuestos Indirectos de la Dirección de Hacienda en todo lo relativo al Cuerpo de Recaudadores de Arbitrios Provinciales.= 5º.- Don Antonio Zulaica

Vidaurreta desempeñará las funciones de Inspector de los Recaudadores de Arbitrios Provinciales y Transportes, quedando adscrito a la Dirección de Hacienda.= 6º.- Las Direcciones de Hacienda y Caminos adoptarán, conjuntamente, las disposiciones oportunas para los casos en que los Cuerpos de Policía de Carreteras y Recaudadores de Arbitrios tengan que realizar cometidos que no sean de los propios que les competa.= 7º.- Las Direcciones de Hacienda y Caminos propondrán, conjuntamente, a esta Diputación las medidas que se juzgue necesarias dictar para la ejecución de este acuerdo.= 8º.- Quedan derogadas las disposiciones del citado Reglamento de 24 de Enero de 1.941 así como las del Acuerdo de 15 de Octubre de 1.947, por el que se creó y proveyó el cargo de "Inspector del Cuerpo de Policía y Recaudación", en cuanto se opongan dichas disposiciones a las contenidas en el presente Decreto.

Acuerdo de la Diputación Foral de 9 de abril de 1.954 (Creación del Cuerpo Auxiliar). (*)

Visto el informe de la Dirección de Caminos, exponiendo, en cumplimiento de acuerdo de esta Diputación de 22 de enero último, las normas que estima convenientes para una reorganización del Cuerpo de Policías de Carreteras,

SE ACUERDA: 1º.- El Cuerpo de Policías de Carreteras se dividirá en dos grupos: uno, compuesto por diez Policías, prestará servicio activo de vigilancia de carreteras en motocicleta, y el segundo, denominado Cuerpo Auxiliar, realizará los de vigilancia en la Estación Municipal de Autobuses de Pamplona y los de tramitación de denuncias por infracciones de las disposiciones vigentes sobre carreteras.

2º.- Se señala el límite máximo de edad de veinticinco años para tomar parte en las Oposiciones a ingreso en el Cuerpo de Policías Motoristas de Carreteras.

3º.- Los Policías Motoristas deberán prestar servicio activo con motocicleta hasta los cuarenta y cinco años de edad, como mínimo, entendiéndose que, antes de esta edad, no podrán pasar al Cuerpo Auxiliar, de no ser que la causa inmediata de la imposibilidad de realizarlos en motocicleta sea un accidente de servicio, justificado mediante reconocimiento facultativo de un Médico de la Beneficencia de Navarra.

4º.- El Cuerpo Auxiliar estará constituido por los Policías don Rufino Urniza Guelbenzu, don Abdón Iloro Ollobarren, don Emiliano Oroz Nurgui, don Marino Ongay Liberal y don Agustín Goñi Ilzarbe, al que se agregarán sucesivamente, si así lo solicitan, los Policías de Carreteras que cumplan la edad de cuarenta y cinco años. Los Policías del Cuerpo Auxiliar se turnarán en los servicios que les estén asignados, realizándose el de vigilancia en la Estación de Autobuses por dos Policías, en turnos de ocho horas, percibiendo la dieta reglamentaria.

5º.- En el caso de que, a causa de enfermedad, aun cuando ésta pueda considerarse consecuencia del servicio, los Policías de Carreteras dejen de realizar el servicio activo con motocicleta, antes de cumplir los cuarenta y cinco años de edad, les serán aplicados los preceptos del acuerdo de 30 de julio de 1.919, que establece la percepción del sueldo íntegro durante un año, medio sueldo durante otro tiempo igual y jubilación, con los derechos que reglamentariamente les correspondan, si, al cabo de dicho tiempo, continuase la causa de la imposibilidad de realizar el servicio activo.

6º.- Los Policías de Carreteras del Cuerpo Auxiliar percibirán, en concepto de gratificación, la cantidad de tres mil pesetas y la de seis mil pesetas anuales los que realicen servicios activos en motocicleta, debiendo justificarse, para el percibo de ésta última, un mínimo de doscientos días anuales de servicio, prorrateándose, en caso contrario, la gratificación correspondiente.

Acuerdo de la Diputación Foral de 26 de noviembre de 1.959 (Bases para la mejora del servicio de Policías de Carreteras). (*)

Visto un informe de la Dirección de Caminos proponiendo la aprobación de un proyecto de bases para la mejora del servicio de Policías de Carreteras y teniendo en cuenta el incremento considerable del tráfico por las carreteras, que aconseja, para una debida vigilancia de las infracciones que se cometan, una mayor dotación en personal y elementos materiales, una diferente organización del servicio, al objeto de que rinda la máxima eficacia y un estímulo personal, mediante el establecimiento de premios en los casos extraordinarios de superación en el cumplimiento del deber, al propio tiempo que una rápida y eficaz sanción de aquellas faltas leves de negligencia en el servicio, que procede se castiguen por la Dirección de Caminos; se acordó: 1º.-PLANTILLA DE PERSONAL.- El Cuerpo de Policías de Carreteras constará, en lo sucesivo, del siguiente personal: Un Jefe de Policías de Carreteras, bajo la dependencia directa del Ingeniero Director de Caminos; once Policías motoristas para el servicio activo en motocicleta; dos policías motoristas, para el servicio con vehículos automóviles; dos policías del Cuerpo auxiliar, para trabajos de oficina en la Jefatura del servicio y tramitación de denuncias en la Dirección de Caminos; dos policías en la Estación de Autobuses; Los Policías motoristas del servicio activo, podrán pasar al servicio auxiliar al cumplir cuarenta y cinco años de edad, a petición propia, pudiendo ser también destinados al mismo por la Diputación antes o después de dicha edad, por conveniencias del servicio.= 2º.- MATERIAL.- Se asignan al Cuerpo de Policías motoristas de Carreteras el vehículo automóvil y las motocicletas actualmente adscritos al mismo, acordándose la adquisición de un automóvil marca Renault, 4 C V y de doce motocicletas marca Sanglas de 500 CC., ordenando a la Jefatura del Parque de Automovilismo y Talleres proponga a esta Diputación la retirada de aquellos elementos que no se encuentren en condiciones de prestar el debido servicio.= 3º.- FORMA DE CUBRIR LAS VACANTES.- Las vacantes existentes o que se produzcan en el cuerpo de Policías de servicio activo se cubrirán mediante oposición, debiendo de proponer la Dirección de Caminos el anuncio y programa correspondientes, para la provisión de las necesarias para cubrir la plantilla asignada por este acuerdo y las que en un plazo determinado puedan producirse.- El Cuerpo auxiliar se nutrirá en la forma prevista en el apartado 1º último párrafo de este acuerdo.= 4º.- PREMIOS.- Cuando la Diputación lo considere conveniente, a propuesta del Ingeniero Director de Caminos, concederá premios extraordinarios a aquellos Policías de Carreteras que se hayan distinguido en el cumplimiento de las funciones que tengan asignadas, premios que serán abonados en el año siguiente al de su concesión, previa consignación en el presupuesto correspondiente.= 5º.- SANCIONES.- Se autoriza al Director de Caminos, en su calidad de Jefe superior del Servicio, para imponer sanciones hasta la pérdida de tres días de haber, a los Policías motoristas que incurran en faltas leves de respeto, negligencia y disciplina, dando cuenta a esta Diputación de las faltas graves o de la repetición de aquéllas para la instrucción del oportuno expediente, quedando atribuido a esta Corporación el conocimiento y resolución de las restantes faltas leves cometidas por dichos funcionarios.= 6º.- GRATIFICACIONES.- Se concede al Jefe del Cuerpo de

Policías de Carreteras una participación del 4 % del importe de las denuncias formuladas por sus subordinados, por infracción de las Disposiciones vigentes sobre carreteras, una vez haya sido hecho efectivo su importe por los denunciados. Esta gratificación se hará efectiva al propio tiempo que las participaciones a los denunciantes respectivos.= 7º.- Quedan vigentes las disposiciones anteriores referentes al Servicio de Policías de Carreteras, en todo lo que no se oponga a lo dispuesto en el presente acuerdo, del cual se dará cuenta a la Dirección de Hacienda y a la Jefatura del Parque de Automóviles y Talleres, para su conocimiento y efectos oportunos.

Decreto-Ley 17/1.961, de 24 de julio, sobre facultades de las Diputaciones de Álava y Navarra en materia de circulación y transporte.

Artículo 1.º Conforme a lo previsto en el número 2.º del artículo 3.º de la Ley 47 de 30 de julio de 1.959, la vigilancia del tráfico y circulación en las carreteras y vías públicas de Navarra y Álava será ejercida por las Fuerzas de la Agrupación Especial de Tráfico de la Guardia Civil. Siendo la citada vigilancia una función de seguridad y orden público, cuantos Agentes auxiliares puedan intervenir en la misma, y concretamente el personal motorizado de las Diputaciones de aquellas provincias, se entienden subordinados a los mandos de aquella Agrupación de la Guardia Civil, y para su actuación coordinada, el Gobernador civil, conforme a lo previsto en el artículo 6.º de la Ley número 45 de 30 de julio de 1.959, dictará las normas que estime necesarias, comunicándolas al Presidente de la respectiva Diputación.

Artículo 2.º A los Gobernadores civiles de Álava y Navarra corresponderá ejercer, en sus respectivas provincias, las facultades para la instrucción y resolución de los expedientes por infracciones a la legislación de Tráfico y Circulación.

Artículo 3.º La competencia de las Diputaciones de Álava y Navarra en materia de ordenación de los transportes por carretera, coordinación de los transportes terrestres, vigilancia e inspección de los mismos y de la conservación y policía de carreteras, como asimismo la sanción de las infracciones que en tales materias se produzcan, seguirá atemperándose a los convenios o disposiciones que le reconozcan sobre las mismas las facultades que ejerce.

Artículo 4.º En la constitución de las Comisiones Delegadas de Tráfico, creadas en el artículo 5.º de la Ley 47 de 30 de julio de 1.959, formarán parte dos miembros de las Diputaciones respectivas, sin que la actuación de dichas Comisiones afecte a la competencia que ejercen las Diputaciones entre la ordenación y coordinación de los citados transportes.

Artículo 5.º El presente Decreto-ley entrará en vigor desde la fecha de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

Artículo 6.º Por el Ministerio de la Gobernación se dictarán las disposiciones complementarias para el desarrollo de lo dispuesto en el presente Decreto-ley, del cual se deberá dar cuenta inmediata a las Cortes.

Orden del Ministro de la Gobernación de 12 de agosto de 1.961, por la que se desarrolla el Decreto-Ley de 24 de julio de 1.961.

1.º La Agrupación Especial de Tráfico de la Guardia Civil actuará en las carreteras y demás vías públicas de las provincias de Álava y Navarra con arreglo a las normas vigentes en el resto del territorio nacional en cuanto se refiere a la vigilancia de la circulación, regulación del tráfico y denuncias de las infracciones que en tales materias se produzcan, colaborando asimismo para que se observen las disposiciones que regulan el transporte y la conservación o policía de carreteras, conforme a las directrices que al efecto se establezcan por el Gobernador Civil, oída la respectiva Diputación Provincial, sin perjuicio de lo establecido en el Decreto-ley de 24 del pasado julio.

2.º Los Agentes especializados dependientes de las Diputaciones de Álava y Navarra que han de ejercer la vigilancia e inspección del transporte y de la conservación o policía de carreteras para la denuncia de las infracciones que en tal materia se produzcan, cooperarán también a vigilar las infracciones de tráfico y circulación, según las directrices citadas en el artículo anterior, que se establezcan por conducto del Presidente de la Diputación.

3.º Para la conveniente agilidad de trámites y resolución, los Agentes de Vigilancia elevarán al Gobernador las denuncias relativas a infracciones de tráfico y circulación, y a la Diputación Provincial las relativas al transporte y a la conservación o policía de carreteras.

4.º La actuación de los Alcaldes-Presidentes de los Ayuntamientos y de los Guardias Urbanos de Circulación, se ajustarán a las disposiciones generales sobre tráfico urbano.

5.º Las Comisiones Delegadas de las de Servicios Técnicos que se crean por el artículo 5 de la Ley número 47 de 1.959, se constituirán en las provincias de Álava y Navarra en la forma prevista en el Decreto número 1.666 de 1.960 y artículo 4 del Decreto-ley que la presente Orden desarrolla formando parte de aquéllas, dos representantes de la respectiva Diputación y asimismo el Jefe de los Agentes motorizados de la misma.

La competencia de dichas Comisiones no afectará a la que corresponde a las constituidas en materia de ordenación y coordinación del transporte por carretera.

Orden del Ministro de la Gobernación de 20 de diciembre de 1.962, por el que se aprueba el acuerdo con la Diputación Foral sobre delimitación de las competencias en materia de tráfico en Navarra.

1.º Serán sometidas a conocimiento y resolución de la Diputación Foral de Navarra, sin salvedad alguna, las infracciones a los preceptos del Código de la Circulación que se contienen en los artículos 32, 37, 52, 61, 62, 74, 75, 76, 78, 84, 167 y 185 al 208 ambos inclusive.

2.º Las infracciones a los artículos 55 al 58 y 220 al 228 inclusive, serán así mismo del conocimiento de la Diputación cuando la autorización especial cuya carencia

motive la denuncia debiera haber sido expedida por aquella Corporación en razón a la residencia del vehículo y su titular, o bien por inorservancia de las condiciones fijadas en dicha autorización expedida por los Organismos adecuados dependientes de la Diputación. En otro caso, cuando el vehículo por su residencia no hubiera tenido necesidad de proveerse de la autorización especial en esta provincia, las infracciones denunciadas dentro de la misma serán del conocimiento del Gobierno Civil de Navarra.

3.º Las infracciones a los artículos de Código de la Circulación no relacionados en los dos apartados precedentes serán de la competencia del Gobierno Civil de Navarra. Independientemente de esta competencia, siempre que con motivo de dichas infracciones se produzcan daños en las vías a cargo de la Diputación, se pasará el oportuno tanto a ésta para que instruya el expediente de resarcimiento por los trámites establecidos en sus disposiciones peculiares.

4.º Los Agentes especializados dependientes de la Diputación de Navarra que conforme al artículo 2.º de la Orden de 12 de agosto de 1.961 han de ejercer la vigilancia e inspección del transporte y de la conservación o policía de carreteras para la denuncia de las infracciones que en tal materia se produzcan, cooperarán con las Fuerzas de la Agrupación Especial de Tráfico de la Guardia Civil a vigilar las infracciones de tráfico y circulación y procederán a su denuncia cuando corresponda. Recíprocamente, los agentes de esta últimas Fuerzas ejercerán la vigilancia e inspección del transporte y de la conservación o policía de carreteras, denunciando asimismo las infracciones que conozcan.

Aquellas Fuerzas y Agentes conformarán su actuación a las directrices de coordinación que al efecto se establezcan por el Gobierno Civil y la Diputación Foral en el ámbito de su respectiva competencia.

5.º El acompañamiento de los convoyes de transportes especiales por el territorio de la provincia será realizado por los Agentes especialistas de la Diputación Foral, salvo procedieran aquéllos de otra provincia limítrofe y ya viniesen acompañados por Agentes del Estado. Los servicios del mantenimiento del orden en pruebas ciclistas o cualquier otra competición deportiva que lo reclamase serán desempeñados por las Fuerzas de la Agrupación Especial de Tráfico de la Guardia Civil.

6.º Para la conveniente agilidad de trámites y resolución de los oportunos expedientes, unos y otros Agentes de vigilancia referidos formularán sus denuncias en los boletines impresos que les proporcione el Gobierno Civil cuando las infracciones sean competencia de este Centro, y en los que proporciones la Diputación Foral de Navarra cuando las infracciones sean de competencia de esta Corporación.

7.º Las denuncias formuladas por la Guardia Civil de Tráfico y cuantas actuaciones tengan relación con ella, se remitirán al Gobierno Civil, que conocerá de aquellas cuya competencia le corresponde y remitirá a la Diputación de Navarra las que sean propias de las atribuciones de esta Corporación. Recíprocamente, los Agentes dependientes de la Diputación Foral remitirán sus denuncias a este Centro para que resuelva las que le corresponden y remita al Gobierno Civil las de competencia Gubernativa.

8.º El Gobierno Civil y la Diputación Foral de Navarra podrán solicitar mutuamente, viniendo obligados a facilitarlos, los partes numéricos o estadísticas de denuncias formuladas que estimen oportunos.

Acuerdo de la Diputación Foral de 4 de diciembre de 1.964 (Reorganización y funciones de la Policía Foral). (*)

Visto el estudio formulado para la reorganización del denominado Cuerpo de Policía de Carreteras o Motoristas de Navarra, en cumplimiento de lo dispuesto en acuerdo de 16 de octubre último, se acuerda:

1.º Aprobar la reorganización del Cuerpo mencionado en los términos que se indican en el apartado siguiente.

2.º Las disposiciones fundamentales que regirán el Cuerpo de referencia serán las siguientes:

1.ª El título del Cuerpo será: Policía Foral de Navarra.

2.ª Dependerá directamente del Excmo. Sr. Vicepresidente de la Diputación.

3.ª Recibirán órdenes de la citada Autoridad o del Diputado que aquella designe por delegación.

4.ª Las misiones de la Policía Foral de Navarra son:

a) Ordenación del tráfico y transporte en estrecha colaboración con las fuerzas de la Guardia Civil, y en cumplimiento de las disposiciones vigentes.

b) Asegurar el cumplimiento de todas las disposiciones jurisdiccionales de la Diputación, especialmente:
Policía de carreteras.
Disposiciones en materia de prevención de incendios o emergencia, o que puedan afectar a seguridad de personas o propiedades públicas o privadas.
Disposiciones relativas a la Hacienda de Navarra y su reglamentación fiscal.
Disposiciones relativas a urbanismo, construcciones en las cercanías de la red viaria y análogas.
Disposiciones relativas a higiene pública.
Disposiciones relativas a Montes, Agricultura y Ganadería, en colaboración con los servicios especiales de la Diputación.
Disposiciones relativas a caza y pesca.
Disposiciones relativas a policía y estética en todas las localidades de Navarra.
Información y ayuda al vecindario o transeúntes, especialmente en casos de accidente o emergencia.
Información al turismo.

c) Cooperación con las Autoridades locales en cualquier aspecto de su responsabilidad y a requerimiento de las mismas.

d) Cooperación con las fuerzas armadas del Estado a requerimiento directo de las mismas, de acuerdo con normas que oportunamente se dictarán para ordenar dicha cooperación.

e) Misión general de protección y ayuda a la población, especialmente en situaciones individuales o colectivas de peligro o emergencia.

f) Cualquier misión que sea ordenada por la Diputación dentro de su jurisdicción o por delegación o cooperación con otras autoridades.

5.ª La organización, la moral y la disciplina del Cuerpo serán de orden estrictamente militar.

Toda falta de espíritu en el servicio, cuando éste afecte a seguridad de personas, toda negligencia reiterada en el comportamiento exterior y toda conducta privada que implique menosprecio en la representación del Cuerpo, será considerada siempre como falta grave.

La actitud militar exterior en cuanto a uniformidad, presentación, saludo y prestancia, será reglamentada en analogía con los Reglamentos del Ejército español.

6.ª La Policía Foral de Navarra se reorganizará en distintas fases. La primera fase comprenderá:

Nombramiento de un Jefe procedente del Ejército o fuerzas armadas del Estado.

Reorganización con los elementos actuales y futuros de una compañía altamente motorizada y tecnificada capaz de cumplir primariamente las misiones del artículo 4.º.

Su plantilla aproximada será de 50 hombres incluyendo Jefatura y mandos intermedios. Dentro de esta plantilla se comprenderán:

a) Las patrullas motoristas o sobre automóvil convenientes para el servicio que radicará en Pamplona, salvo una patrulla convenientemente apropiada que radicará en Tudela.

b) Un servicio de Plana Mayor y Transmisiones actuando éste último permanentemente con capacidad de enlazar con todos los elementos en servicio, con las fuerzas armadas del Estado y con los servicios de incendios municipales o de esta Diputación.

c) Puestos fijos en las entradas principales de Navarra y otros servicios complementarios.

7.ª Esta primera fase se pondrá en práctica a partir de 1.º de enero de 1.965, completándose en un plazo máximo de tres años.

Acuerdo de la Diputación Foral de 14 de abril de 1.967 (Modifica el anterior). (*)

Por acuerdo de esta Diputación Foral, fecha 4 de diciembre de 1.964, se reorganizó el Cuerpo de Policía de Carreteras, denominándole POLICÍA FORAL DE NAVARRA, y estableciendo las disposiciones fundamentales para su regulación.

En la disposición 2ª se establece que dependerá directamente del Excmo. Sr. Vicepresidente de esta Corporación; y en la 3ª que "recibirá órdenes de la citada autoridad o del Diputado que aquella designe por delegación.

En el Reglamento de la Junta de Transportes se establece, en el art. 2º., que será Presidente de la Junta un Diputado, designado por la Diputación; que será Vocal, otro Diputado, designado por la misma Corporación; y en el art. 5º que, a falta del Presidente, ejercerá sus funciones el Vocal Diputado, siendo éste sustituido por el suplente, designado por la Diputación.

Se advierten en las disposiciones que anteceden previsiones oportunas para conseguir, en determinados casos, la mayor flexibilidad posibles, sin perjuicio de las normas fundamentales que rigen en la materia.

Ahora parece oportuno concretar que, con relación a órdenes urgentes que hayan de darse por la Junta de Transportes, en materias relativas a la esfera de su competencia, esté expresamente autorizado el Diputado Foral que de hecho esté actuando como Presidente para cursarlas directamente al Jefe de la Policía Foral.

En consecuencia, se hace necesario modificar la disposición 3ª del acuerdo de esta Diputación, fecha 4 de diciembre último, añadiéndole un segundo párrafo, que contenga la autorización referida.

Por todo ello,

SE ACUERDA: Modificar la disposición 3ª del acuerdo de esta Diputación Foral, fecha 4 de diciembre de 1.964, sobre organización del Cuerpo de Policía Foral de Navarra que, en lo sucesivo, quedará redactada así:

3ª.- Recibirá órdenes de la citada Autoridad o del Diputado que aquella designe por delegación.

No obstante lo anterior, el Diputado Foral que de hecho actúe como Presidente de la Junta de Transportes, podrá cursar directamente órdenes al Cuerpo de Policía Foral, en asuntos urgentes, que tengan relación con las materias que integran la esfera de competencia de dicha Junta.

Constitución Española de 27 de diciembre de 1.978.

Artículo 104.

1. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.

Artículo 148.

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

22.ª La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

Artículo 149.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

29.ª Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

Acuerdo de la Diputación Foral de 28 de junio de 1.979 (Desarrollo de las funciones de la Policía Foral). (*)

En relación con lo señalado en los apartados d) y f) de la disposición cuarta del acuerdo de 4 de diciembre de 1.964, sobre reorganización y funciones de la Policía Foral de Navarra, se estima conveniente explicitar los cometidos de la Policía Foral en orden a la protección de los miembros de la Corporación, el cumplimiento de órdenes dimanadas de la Presidencia, la custodia y seguridad de los bienes y propiedades de la Diputación Foral y, de una manera especial, el Palacio de Navarra y demás dependencias de la Corporación, propiedades públicas que son integrantes del patrimonio de Navarra, así como dotar a los agentes de dicha Policía de los medios idóneos para cumplir su misión; y a tal fin,

SE ACUERDA: 1º.- Declarar que es misión específica de la Policía Foral la protección de los miembros de la Corporación, el cumplimiento de órdenes dimanadas de la Presidencia, la custodia y seguridad de los bienes y propiedades de la Diputación Foral y, de una manera especial, el Palacio de Navarra y demás dependencias de la Corporación, propiedades públicas que son integrantes del patrimonio de Navarra, así como el mantenimiento del orden dentro de dichas dependencias.

2º. Ordenar que, para la mejor realización de los servicios indicados, se dote al Cuerpo de la Policía Foral, previos los asesoramientos oportunos, de los medios materiales idóneos.

Ley Orgánica 13/1.982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Artículo 51

1. Corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta.

Corresponde igualmente a la Comunidad Foral la coordinación de las Policías Locales de Navarra, sin detrimento de su dependencia de las respectivas autoridades municipales o concejiles.

2. Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral, en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica.

A fin de coordinar la actuación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, se establecerá, en su caso, una Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes de la Diputación Foral y del Gobierno de la Nación.

Decreto Foral 247/1.984, de 5 de diciembre, por el que se modifica el sistema retributivo de los miembros de la Policía Foral. (*)

CAPITULO I
Disposiciones generales

Artículo 1.º El presente Decreto Foral tiene, a todos los efectos, carácter provisional y su aplicación en ningún caso generará derechos adquiridos.

En consecuencia, mientras no se apruebe el definitivo Reglamento de Retribuciones de la Policía Foral, el Gobierno de Navarra podrá modificar, en cualquier momento, la cuantía y el régimen de las retribuciones establecidas en este Decreto Foral.

Artículo 2.º El presente Decreto Foral será de aplicación a los miembros de la Policía Foral.

Artículo 3.º Los miembros de la Policía Foral serán retribuidos única y exclusivamente por los conceptos y en la forma y cuantía que se determina en el presente Decreto Foral.

Artículo 4.º Los miembros de la Policía Foral sólo podrán ser remunerados por los siguientes conceptos:

1. Retribuciones básicas:
a) Sueldo base.
b) Retribución correspondiente al grado.
c) Premio de antigüedad.

2. Retribuciones complementarias.

a) Complemento de peligrosidad.
b) Complemento de destino.
c) Complemento específico por servicio de escolta.

3. Otras retribuciones:
a) Indemnización por los gastos realizados por razón de servicio.
b) Indemnización por la realización de viajes.
c) Indemnización por traslado forzoso con cambio de residencia.
d) Ayuda familiar.
e) Compensación por horas extraordinarias.
f) Compensación por trabajo en días festivos.

Artículo 5.º Las retribuciones anuales se abonarán en catorce pagas, siendo doce de ellas ordinarias y dos extraordinarias.

CAPITULO II
Retribuciones básicas

Artículo 6.º 1. El sueldo base consistirá en una cantidad igual para todos los miembros de la Policía Foral.

2. Su cuantía se actualizará anualmente en el porcentaje que con carácter general se determine en los Presupuestos Generales de Navarra para las retribuciones de los funcionarios.

Artículo 7.º La retribución correspondiente al grado se regirá por lo dispuesto en el Reglamento Provisional de Retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, tomándose como sueldo inicial el sueldo base a que se refiere el artículo 6.º del presente Decreto Foral.

Artículo 8.º El reconocimiento y abono del premio de antigüedad se hará de conformidad con lo dispuesto con carácter general para los funcionarios públicos en el Reglamento Provisional de Retribuciones, siendo su cuantía la que resulte de aplicar el citado Reglamento.

CAPITULO III
Retribuciones Complementarias

Artículo 9.º 1. Se asigna a los miembros de la Policía Foral el complemento de peligrosidad que retribuye la especial peligrosidad de sus puestos de trabajo.

2. La cuantía del complemento de peligrosidad será del 10 por 100 del sueldo base.

Artículo 10. 1. El complemento de destino se asignará a los miembros de la Policía Foral en función del nivel del puesto que desempeñen.

2. La cuantía de dicho complemento, que se fijará, en todo caso, en relación con el sueldo base, será la siguiente para cada nivel:

Miembros de la Policía Foral, 15 por 100.
Cabos de la Policía Foral, 30 por 100.
Sargentos de la Policía Foral, 45 por 100.
Oficiales de la Policía Foral, 60 por 100.

Dichos complementos serán percibidos por los funcionarios que, de conformidad con lo establecido en las disposiciones forales vigentes, resulten nombrados para desempeñar los citados puestos de trabajo.

Artículo 11. 1. Los miembros de la Policía Foral que presten servicios de escolta percibirán un complemento específico cuya cuantía será la actualmente establecida para retribuir dichos servicios.

2. La percepción de este complemento será incompatible con la correspondiente a las retribuciones derivadas de las compensaciones por horas extraordinarias y por trabajo en días festivos.

CAPITULO IV
Otras retribuciones

Artículo 12. Los miembros de la Policía Foral percibirán las retribuciones a que se refiere el apartado 3 del artículo 4.º, en el caso de que las mismas les correspondan, conforme a lo dispuesto en el Reglamento Provisional de Retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

Disposiciones adicionales

1.ª 1. Las retribuciones que resulten de la aplicación del presente Decreto Foral no se tendrán en cuenta a efectos de derechos pasivos.

2. El régimen de derechos pasivos se regirá por las disposiciones actualmente vigentes, tomándose en consideración para la determinación del sueldo regulador las retribuciones vigentes con anterioridad a este Decreto Foral.

3. Los miembros de la Policía Foral contribuirán a la financiación del régimen de pensiones con la cantidad resultante de la aplicación de la normativa vigente.

2.ª Los miembros de la Policía Foral acogidos al régimen de asistencia sanitaria denominado Uso Especial contribuirán a la financiación de los gastos derivados de dicha asistencia con el 1 por 100 de las retribuciones básicas, resultantes de la aplicación de este Decreto Foral.

3.ª En las retribuciones de los miembros de la Policía Foral se practicarán los descuentos a que se refieren las disposiciones anteriores y los demás que en derecho sean procedentes.

Disposición transitoria

El sueldo base para el año 1.984 tendrá un importe de 1.035.272 pesetas anuales.

Disposición derogatoria

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el presente Decreto Foral.

Disposiciones finales

1.ª Se faculta al Consejero de Presidencia para dictar las disposiciones precisas para el desarrollo y aplicación de este Decreto Foral.

2.ª El presente Decreto Foral entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial" de Navarra y surtirá efectos económicos a partir del 1 de octubre de 1.984.

Orden Foral 2/1.986, de 13 de enero, del Consejero de Interior y Administración Local, por la que se regula la adscripción a los diversos puestos de trabajo de la Policía Foral de Navarra.

El artículo 36.3 b) de la Ley Foral reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra establece que el Consejero ostenta la jefatura del personal de su Departamento y la iniciativa, dirección e inspección de todas las unidades y organismos adscritos al mismo.

Por su parte el Decreto Foral 124/1.984, de 13 de junio, por el que se delimitan las atribuciones en materia de personal de los distintos órganos de la Administración de la Comunidad Foral y de sus organismos autónomos, establece en su artículo 3.a) que corresponde a los Consejeros del Gobierno, respecto al personal destinado en sus respectivos Departamentos, la adscripción a un puesto de trabajo concreto de la estructura orgánica.

Por todo ello,
ORDENO:

1. Los cambios de adscripción de puestos concretos de la Policía Foral de Navarra se realizarán por el Consejero de Interior y Administración Local a propuesta del Director General de Protección y Seguridad Ciudadana.

2. Cuando el cambio de adscripción suponga asignación o pérdida de retribuciones complementarias, la Secretaría Técnica del Departamento lo pondrá en conocimiento del Servicio correspondiente del Departamento de Presidencia para su toma en razón y efectos consecuentes.

Ley Orgánica 2/1.986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Se incluyen únicamente los preceptos de esta Ley Orgánica que afectan directamente a la Policía Foral.

TITULO PRIMERO
De los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad

CAPITULO PRIMERO
Disposiciones generales

Artículo primero

1. La seguridad pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación.

2. Las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta Ley.

3. Las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de esta Ley.

4. El mantenimiento de la seguridad pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Artículo segundo

Son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

a) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación.

b) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.

c) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.

Artículo tercero

Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ajustarán su actuación al principio de cooperación recíproca y su coordinación se efectuará a través de los órganos que a tal efecto establece esta Ley.

Artículo cuarto

1. Todos tienen el deber de prestar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el auxilio necesario en la investigación y persecución de los delitos en los términos previstos legalmente.

2. Las personas y entidades que ejerzan funciones de vigilancia, seguridad o custodia referidas a personal y bienes o servicios de titularidad pública o privada tienen especial obligación de auxiliar o colaborar en todo momento con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

CAPITULO II
Principios básicos de actuación

Artículo quinto

Son principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad los siguientes:

1. Adecuación al ordenamiento jurídico, especialmente:

a) Ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

b) Actuar, en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión.

c) Actuar con integridad y dignidad. En particular, deberán abstenerse de todo acto de corrupción y oponerse a él resueltamente.

d) Sujetarse en su actuación profesional, a los principios de jerarquía y subordinación. En ningún caso, la obediencia debida podrá amparar órdenes que entrañen la ejecución que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o las Leyes.

e) Colaborar con la Administración de Justicia y auxiliarla en los términos establecidos en la Ley.

2. Relaciones con la comunidad. Singularmente:

a) Impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral.

b) Observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar y proteger, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueran requeridos para ello. En todas sus intervenciones, proporcionarán información cumplida, y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de las mismas.

c) En el ejercicio de sus funciones deberán actuar con la decisión necesaria, y sin demora cuando de ellos dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance.

d) Solamente deberán utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana y de conformidad con los principios a que se refiere el apartado anterior.

3. Tratamiento de detenidos, especialmente:

a) Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán identificarse debidamente como tales en el momento de efectuar una detención.

b) Velarán por la vida e integridad física de las personas a quienes detuvieren o que se encuentren bajo su custodia y respetarán el honor y la dignidad de las personas.

c) Darán cumplimiento y observarán con la debida diligencia los trámites, plazos y requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, cuando se proceda a la detención de una persona.

4. Dedicación profesional.

Deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana.

5. Secreto profesional.

Deberán guardar riguroso secreto respecto a todas las informaciones que conozcan por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones. No estarán obligados a revelar las fuentes de información salvo que el ejercicio de sus funciones o las disposiciones de la Ley les impongan actuar de otra manera.

6. Responsabilidad.

Son responsables personal y directamente por los actos que en su actuación profesional llevaren a cabo, infringiendo o vulnerando las normas legales, así como las reglamentarias que rijan su profesión y los principios enunciados anteriormente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que pueda corresponder a las Administraciones Públicas por las mismas.

CAPITULO III
Disposiciones estatutarias comunes

Artículo sexto

1. Los Poderes Públicos promoverán las condiciones más favorables para una adecuada promoción profesional, social y humana de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de acuerdo con los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, mérito y capacidad.

2. La formación y perfeccionamiento de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se adecuará a los principios señalados en el artículo 5.º y se ajustará a los siguientes criterios:

a) Tendrá carácter profesional y permanente.

b) Los estudios que se cursen en los centros de enseñanza dependientes de las diferentes Administraciones públicas podrán ser objeto de convalidación por el Ministerio de Educación y Ciencia, que a tal fin tendrá en cuenta las titulaciones exigidas para el acceso a cada uno de ellos y la naturaleza y duración de dichos estudios.

c) Para impartir las enseñanzas y cursos referidos se promoverá la colaboración institucional de la Universidad, el Poder Judicial, el Ministerio Fiscal, las Fuerzas Armadas y de otras Instituciones, Centros o establecimientos que específicamente interesen a los referidos fines docentes.

3. Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán jurar o prometer acatamiento a la Constitución como norma fundamental del estado.

4. Tendrán derecho a una remuneración justa, que contemple su nivel de formación, régimen de incompatibilidades, movilidad por razones de servicio, dedicación y el riesgo que comporta su misión, así como la especifidad de los horarios de trabajo y su peculiar estructura.

5. Reglamentariamente se determinará su régimen de horario de servicio que se adaptará a las peculiaridades características de la función policial.

6. Los puestos de servicio en las respectivas categorías se proveerán conforme a los principios de mérito, capacidad y antigüedad, a tenor de lo dispuesto en la correspondiente reglamentación.

7. La pertenencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es causa de incompatibilidad para el desempeño de cualquier otra actividad pública o privada, salvo aquellas actividades exceptuadas de la legislación sobre incompatibilidades.

8. Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no podrán ejercer en ningún caso el derecho de huelga, ni acciones sustitutivas del mismo o concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios.

9. El régimen disciplinario, sin perjuicio de la observancia de las debidas garantías, estará inspirado en unos principios acordes con la misión fundamental que la Constitución les atribuye y con la estructura y organización jerarquizada y disciplinada propias de los mismos.

Artículo séptimo

1. En el ejercicio de sus funciones, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán a todos los efectos legales el carácter de Agentes de la Autoridad.

2. Cuando se cometa delito de atentado, empleando en su ejecución armas de fuego, explosivos u otros medios de agresión de análoga peligrosidad, que puedan poner en peligro grave la integridad física de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tendrán al efecto de su protección penal la consideración de Autoridad.

3. La Guardia Civil sólo tendrá consideración de fuerza armada en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomienden, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

Artículo octavo

1. La jurisdicción ordinaria será la competente para conocer de los delitos que se cometan contra miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como de los cometidos por éstos en el ejercicio de sus funciones[385].

Cuando el hecho fuese constitutivo de falta, los Jueces de Instrucción serán competentes para la instrucción y el fallo, de conformidad con las normas de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Se exceptúa de lo dispuesto en los párrafos anteriores los supuestos en que sea competente la jurisdicción militar.

2. El cumplimiento de la prisión preventiva y de las penas privativas de libertad por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se realizarán en establecimientos penitenciarios ordinarios, con separación del resto de detenidos o presos.

3. La iniciación de procedimiento penal contra miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no impedirá la incoación y tramitación de expedientes gubernativos o disciplinarios por los mismos hechos. No obstante, la resolución definitiva del expediente sólo podrá producirse cuando la sentencia recaída en el ámbito penal sea firme, y la declaración de hechos probados vinculará a la Administración. Las medidas cautelares que puedan adoptarse en estos supuestos podrán prolongarse hasta que recaiga resolución definitiva en el procedimiento judicial, salvo en cuanto a la suspensión de sueldo en que se estará a lo dispuesto en la legislación general de funcionarios.

[385] Este artículo tenía un segundo párrafo, declarado inconstitucional por la Sentencia 55/1.990, de 28 de marzo, del Tribunal Constitucional, que tenía el texto siguiente:

"Iniciadas unas actuaciones por los Jueces de Instrucción, cuando éstos entiendan que existen indicios racionales de criminalidad por la conducta de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, suspenderán sus actuaciones y las remitirán a la Audiencia Provincial correspondiente, que será la competente para seguir la instrucción, ordenar, en su caso, el procesamiento, y dictar el fallo que corresponda".

TITULO III
De las Policías de las Comunidades Autónomas

CAPITULO II
De las competencias de las Comunidades Autónomas

Artículo treinta y ocho

Las Comunidades Autónomas a que se refiere el número 1 del artículo anterior[386] podrán ejercer, a través de sus Cuerpos de Policía, las siguientes funciones:

1. Con carácter de propias:

a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.

b) La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios.

c) La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita.

d) El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma.

2. En colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

b) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley[387].

c) Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas.

El ejercicio de esta función corresponderá, con carácter prioritario, a los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la intervención de las

---

[386] Dicho apartado tiene el tenor literal siguiente:

"Las Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos esté previsto podrán crear Cuerpos de Policía para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el artículo 148.1.22 de la Constitución y las demás que le atribuye la presente Ley".

[387] El artículo 29 establece lo siguiente:

"1. Las funciones de Policía Judicial que se mencionan en el artículo 126 de la Constitución serán ejercidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a través de las Unidades que se regulan en el presente capítulo.

2. Para el cumplimiento de dicha función tendrán carácter colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el personal de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales".

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando, bien a requerimiento de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, o bien por decisión propia, lo estimen necesario las Autoridades estatales competentes.

3. De prestación simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

a) La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

b) La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.

c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.

Artículo treinta y nueve

Corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Establecimiento de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local.

b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribución.

c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a Graduado Escolar.

d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica.

CAPITULO III
Del régimen estatutario de las Policías de las Comunidades Autónomas

Artículo cuarenta y tres

1. Los Mandos de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas se designarán por las Autoridades competentes de la Comunidad Autónoma, entre Jefes, Oficiales y Mandos de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

2. Durante su permanencia en la Policía de la Comunidad Autónoma, dichos Jefes, Oficiales y Mandos pasarán a la situación que reglamentariamente corresponda en su Arma o Cuerpo de procedencia, al cual podrán reintegrarse en cualquier momento que lo soliciten.

3. Un porcentaje de las vacantes de los citados puestos de Mando podrá ser cubierto, mediante promoción interna, entre los miembros del propio Cuerpo de Policía de la Comunidad Autónoma, en el número, con las condiciones y requisitos que determinen el Consejo a que se refiere el artículo 48 de esta Ley.

4. Los Mandos de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas habrán de realizar, una vez designados y antes de su adscripción, un curso de especialización homologado por el Ministerio del Interior para el mando peculiar de estos Cuerpos.

TITULO IV
De la colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas

CAPITULO PRIMERO
De la colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas

Artículo cuarenta y seis

1. Cuando las Comunidades Autónomas que, según su Estatuto, puedan crear Cuerpos de Policía no dispongan de los medios suficientes para el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 38.1 y 2.c) de la presente Ley, podrán recabar, a través de las Autoridades del Estado el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, correspondiendo en este caso a las Autoridades gubernativas estatales la determinación del modo y forma de prestar el auxilio solicitado.

En caso de considerarse procedente su intervención, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado actuarán bajo el mando de sus Jefes naturales.

2. En el resto de los casos, cuando en la prestación de un determinado servicio o en la realización de una actuación concreta concurran, simultáneamente, miembros o Unidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de la Policía de la Comunidad Autónoma, serán los Mandos de los primeros los que asuman la dirección de la operación.

CAPITULO III
De los órganos de coordinación

Artículo cuarenta y ocho

1. Para garantizar la coordinación entre las políticas de seguridad pública del Estado y de las Comunidades Autónomas se crea el Consejo de Política de Seguridad, que estará presidido por el Ministro del Interior e integrado por los Consejeros de

Interior o Gobernación de las Comunidades Autónomas y por un número igual de representantes del Estado designados por el Gobierno de la Nación.

2. El Consejo de Política de Seguridad ejercerá las siguientes competencias:

-Aprobar los planes de coordinación en materia de seguridad y de infraestructura policial.

-Informar las plantillas de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y sus modificaciones. El Consejo podrá establecer un número máximo de los efectivos de las plantillas.

-Aprobar directivas y recomendaciones de carácter general.

-Informar las disposiciones que dicten las Comunidades Autónomas, en relación con sus propios Cuerpos de Policía, así como la de creación de éstos.

-Informar los convenios de cooperación, en materia de seguridad entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

-Las demás que le atribuya la legislación vigente.

3. Para su adecuado funcionamiento el Consejo de Política de Seguridad elaborará un Reglamento de régimen interior que será aprobado por el mismo.

Artículo cuarenta y nueve

1. Dentro del Consejo de Política de Seguridad funcionará un Comité de Expertos integrado por ocho representantes, cuatro del Estado y cuatro de las Comunidades Autónomas, designados estos últimos anualmente por los miembros del Consejo de Política de Seguridad que representen a las Comunidades Autónomas. Dicho Comité tendrá la misión de asesorar técnicamente a aquél y preparar los asuntos que posteriormente vayan a ser debatidos en el Pleno del mismo y con carácter específico:

-Elaborar y proponer fórmulas de coordinación.

-Preparar acuerdos de cooperación.

-Proponer programas de formación y perfeccionamiento de las Policías.

-Elaborar planes de actuación conjunta.

2. El Reglamento de régimen interior del Consejo de Política de Seguridad determinará las normas de composición y funcionamiento del Comité de Expertos.

DISPOSICIONES FINALES

Tercera.- La Policía Foral de Navarra se regirá por la Ley Orgánica 13/1.982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y normas que la desarrollan, respecto de las que la presente Ley tendrá carácter supletorio.

2. No obstante, lo establecido en el número anterior, por su carácter general, serán de aplicación directa al régimen de la Policía Foral, los artículos 5, 6, 7, 8, 43 y 46 de esta Ley, sin perjuicio de las competencias que corresponden a Navarra en materia de regulación del régimen de Policía, en virtud de la Ley Orgánica 13/1.982, de 10 de agosto; asimismo, y de conformidad con el artículo 51.2 de la citada Ley Orgánica, podrán aplicarse los artículos 38 y 39 de esta Ley, si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra.

3. La coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Foral de Navarra se realizará por la Junta de Seguridad, de acuerdo con lo previsto por el artículo 51.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral.

Ley Foral 1/1.987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra.

Se incluyen únicamente los preceptos de esta Ley Foral que afectan a la Policía Foral.

TITULO PRELIMINAR

Artículo 1.º 1. Esta Ley Foral será de aplicación a los Cuerpos de Policía dependientes de las Administraciones Públicas de Navarra.

2. A los efectos de esta Ley Foral, se entenderán por Cuerpos de Policía los encargados del mantenimiento de la seguridad pública, integrados por funcionarios públicos, con carácter civil y estructura jerarquizada.

3. El personal de policía dependiente del Gobierno de Navarra se integrará en un Cuerpo único denominado Policía Foral de Navarra.

4. En cada entidad local de Navarra que disponga de servicios y personal de policía, éstos se integrarán en un Cuerpo único.

TITULO I
La Policía Foral de Navarra

CAPITULO I
Disposiciones Generales

Artículo 2.º La Policía Foral de Navarra, bajo el mando supremo del Gobierno de Navarra, ejercido a través de su Presidente, realizará las funciones que señala esta Ley Foral.

Artículo 3.º El ámbito de actuación de la Policía Foral estará constituido por el territorio de la Comunidad Foral de Navarra.

Artículo 4.º El Cuerpo de la Policía Foral de Navarra dependerá orgánicamente del Departamento de Interior y Administración Local.

CAPITULO II
Organización y funciones

Sección 1.ª
Organización

Artículo 5.º El Cuerpo de la Policía Foral de Navarra tendrá la consideración, a efectos orgánicos, de un Servicio de la Administración de la Comunidad Foral. Su organización interna se regirá por lo dispuesto en esta Ley Foral y en los reglamentos que la desarrollen.

Artículo 6.º 1. La Policía Foral estará bajo el mando operativo de su Jefe.

2. Los miembros de la Policía Foral, exceptuando su Jefe, se distribuirán entre las siguientes graduaciones:

a) Oficial.
b) Sargento.
c) Cabo.
d) Policía Foral.

3. Las graduaciones indicadas se entienden ordenadas jerárquicamente.

Artículo 7.º 1. Los miembros de la Policía Foral vestirán de uniforme siempre que se hallen de servicio. El Consejero de Interior y Administración Local autorizará, en los casos en que el servicio lo requiera, que determinados miembros ejerzan sus funciones sin vestir el uniforme.

2. Reglamentariamente se dictarán las normas sobre uniformidad, distintivos y saludo.

Artículo 8.º 1. Los miembros de la Policía Foral, cuando actúen en ejercicio de sus funciones, portarán las armas que reglamentariamente se señalen.

2. El uso de las armas se atendrá a lo dispuesto en la legislación estatal aplicable.

Sección 2.a
Funciones

Artículo 9.º 1. La Policía Foral de Navarra ejercerá las siguientes funciones:

a) Garantizar la seguridad ciudadana y el pacífico ejercicio de los derechos y libertades públicas y la protección de personas y bienes.

b) Ordenación del tráfico dentro del territorio de la Comunidad Foral, conforme a los convenios de delimitación de competencias en la materia concluidos con el Estado y vigentes en cada momento.

c) Actuación e inspección en materia de transportes de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.

d) Vigilancia y protección de personas, edificios e instalaciones dependientes de las Instituciones de la Comunidad Foral.

e) Velar por el cumplimiento de las normas y disposiciones y actos emanados de los órganos institucionales de la Comunidad Foral, mediante las actividades de inspección, denuncia y ejecución forzosa.

f) Protección y auxilio de personas y bienes, especialmente en los casos de emergencia, según las disposiciones previstas en los planes específicos de Protección Civil.

g) Cooperación con las autoridades locales de Navarra, siempre que lo soliciten las mismas, en la forma que determinen las disposiciones aplicables.

h) Policía Judicial, en los casos y forma que señalen las leyes.

i) Vigilancia de espacios públicos, protección y ordenación de manifestaciones y grandes concentraciones humanas en general.

j) Velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones de carácter general y garantizar el cumplimiento de los servicios públicos esenciales, en colaboración con las autoridades y organismos competentes.

2. La Policía Foral cumplirá sus funciones con arreglo a los principios contenidos en la Legislación Básica y a las normas previstas en las leyes y sus reglamentos de desarrollo.

TITULO II
Las Policías Locales

CAPITULO III
Cooperación de la Administración de la Comunidad Foral con las Entidades Locales

Artículo 18. El Gobierno de Navarra podrá prestar, a solicitud de las Entidades Locales y en la medida en que lo permitan los medios adscritos a la Policía Foral de Navarra, los servicios en materia de seguridad pública que sean competencia de aquéllas cuando, en situaciones concretas, no puedan ser atendidos por los propios medios de las Entidades Locales. En ningún caso esta prestación tendrá carácter permanente.

Artículo 19. 1. Las Entidades Locales y el Gobierno de Navarra estarán obligadas a suministrarse información recíproca sobre las cuestiones que afecten a la

seguridad pública y sobre la actuación de los respectivos Cuerpos de Policía, así como a colaborar mutuamente en el ejercicio de sus funciones.

2. Las Entidades Locales y el Gobierno de Navarra podrán suscribir convenios de cooperación y coordinación de sus Cuerpos de Policía en materias de actuación concurrente.

3. El Gobierno de Navarra y las Entidades Locales que no tengan Cuerpo de Policía propio, podrán establecer convenios de cooperación para que la Policía Foral de Navarra ejerza, en el ámbito territorial de las mismas, además de las funciones que le son propias, las correspondientes a las de Policía Local.

TITULO III
Estatuto del Personal de los Cuerpos de Policía

CAPITULO I
Disposiciones generales

Artículo 25. 1. Las Administraciones Públicas de Navarra que tengan Cuerpos de Policía incluirán en sus respectivas plantillas los puestos de trabajo correspondientes al personal en ellos integrados.

2. Corresponde al Gobierno de Navarra aprobar las plantillas de la Policía Foral así como determinar los puestos de trabajo que integren dicho Cuerpo.

Artículo 26. Los miembros de los Cuerpos de Policía tendrán la condición de funcionarios de la Administración Pública respectiva, con excepción del relativo al cargo o empleo de Jefe.

CAPITULO II
Del Jefe del Cuerpo de Policía

Artículo 27. 1. El cargo o empleo de Jefe del Cuerpo de Policía tiene el carácter de personal eventual.

2. El nombramiento de Jefe del Cuerpo de Policía es de libre designación, podrá realizarse directamente sin necesidad de previa convocatoria y deberá publicarse en el Boletín Oficial de Navarra.

3. En el Cuerpo de la Policía Foral de Navarra el nombramiento del Jefe se realizará por el Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Interior y Administración Local, y recaerá entre Jefes, oficiales y Mandos de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

4. El cese del Jefe del Cuerpo de Policía es libre y corresponde al órgano o autoridad que lo haya nombrado.

Artículo 28. El ejercicio del cargo de Jefe del Cuerpo de Policía es incompatible con el desempeño de cualquier otro en la Administración, así como con cualquier actividad laboral mercantil o profesional.

CAPITULO III
De los funcionarios de los Cuerpos de Policía

Sección 1.ª
Selección

Artículo 29. La selección para el ingreso como funcionario en los Cuerpos de Policía de Navarra se realizará mediante convocatoria pública por el sistema de oposición o concurso-oposición, y deberá basarse en los principios de mérito y capacidad.

Artículo 30. 1. Las pruebas selectivas serán de carácter teórico y práctico, y en ellas se incluirán, como mínimo, pruebas de capacidad física, pruebas psicotécnicas y de conocimientos, de conformidad con lo que se establezca en los reglamentos correspondientes.

2. Las pruebas selectivas comprenderán en todo caso un curso de formación impartido en la Escuela de Policía de Navarra. La superación de dicho curso constituirá requisito indispensable para acceder a la condición de funcionario de los Cuerpos de Policía de Navarra.

Artículo 31. 1. Para ser admitido a las pruebas selectivas para el ingreso como funcionarios pertenecientes a los Cuerpos de Policía de Navarra se requiere:

a) Tener la nacionalidad española.

b) Ser mayor de edad y no superar la edad establecida en la convocatoria.

c) Estar en posesión del título o empleo exigido para el cargo.

d) Poseer las condiciones físicas y psíquicas adecuadas para el ejercicio de la función y no estar inmerso en el cuadro de exclusiones médicas que se determine reglamentariamente.

e) Tener la estatura mínima que fije la convocatoria.

f) No hallarse inhabilitado ni suspendido para el ejercicio de funciones públicas y no haber sido separado del servicio de una Administración Pública.

g) Tener cumplido el servicio militar o servicio civil sustitutorio, o acreditar su exención, los varones.

h) Estar en posesión de permiso de conducir vehículos de la clase que determine la convocatoria.

2. Los requisitos mencionados han de poseerse antes de finalizar el plazo de presentación de solicitudes, excepto el contenido en el apartado h) que deberá poseerse en la fecha en que se haga pública la relación de aspirantes admitidos al curso de formación.

Artículo 32. Los títulos que, como mínimo, se exigen para el acceso a los respectivos cargos de los Cuerpos de Policía de Navarra son los siguientes:

a) Para los cargos de Policía y Cabo, el de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado, o equivalente.

b) Para el cargo de Sargento, estar en posesión del título de Bachillerato, Formación Profesional de segundo grado, o equivalente.

c) Para el cargo de oficial, estar en posesión de titulación superior o ser Jefe, Oficial o Mando de las Fuerzas Armadas o Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Artículo 33. 1. La selección de los aspirantes al ingreso como miembros de los Cuerpos de Policía de Navarra se regirá por las bases de la respectiva convocatoria, cuyo contenido se determinará reglamentariamente.

2. Las convocatorias y sus correspondientes bases se publicarán en el Boletín Oficial de Navarra y vincularán a la Administración, a los Tribunales que hayan de juzgar las pruebas selectivas y a quienes tomen parte en ellas.

Artículo 34. 1. Las vacantes de Policía se cubrirán mediante la celebración de las correspondientes pruebas selectivas para el ingreso en los Cuerpos de Policía.

2. Las vacantes de Cabos y Sargentos se cubrirán mediante promoción interna de miembros del mismo cuerpo, a través de concurso-oposición.

3. Para participar en el concurso-oposición citado en el apartado anterior, se deberán reunir los siguientes requisitos:

a) Tener una antigüedad mínima de dos años en el empleo inmediatamente inferior.

b) Estar en posesión del título académico exigido para el empleo.

c) Haber superado previamente el curso de capacidad relativo al empleo a que se aspira en la Escuela de Policía de Navarra.

4. Las plazas de Cabos y Sargentos de las Policías Locales que resultaren vacantes tras las pruebas de promoción interna serán cubiertas mediante convocatoria en turno libre.

Artículo 35. 1. Las vacantes de Oficial de la Policía Foral se cubrirán de la siguiente forma:

a) Un cincuenta por ciento mediante promoción, por concurso-oposición, de los miembros del cuerpo que cumplan los requisitos señalados en el artículo 34, apartado 3 de esta Ley Foral.

b) El cincuenta por ciento restante mediante convocatoria entre Jefes, Oficiales y Mandos de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

2. A efectos de aplicación de los porcentajes establecidos en el número anterior, de cada dos vacantes que se produzcan, se deberá reservar la primera a la promoción interna y la segunda, al turno señalado en la letra b) del apartado anterior.

3. Las vacantes de Oficial de los Cuerpos de Policía Local se cubrirán mediante promoción de los miembros del Cuerpo que cumplan los requisitos señalados en el artículo 34, apartado 3, de esta Ley Foral.

4. Las plazas de Oficiales de los Cuerpos de Policía que no queden cubiertas conforme a los apartados 1 y 3, serán objeto de convocatoria en turno libre entre quienes reúnan los requisitos del apartado c) del artículo 32.

Sección 2.ª
Adquisición y pérdida de la condición de funcionario de los Cuerpos de Policía

Artículo 36. La adquisición y pérdida de la condición de funcionario de los Cuerpos de Policía dependientes de las Administraciones Públicas de Navarra se regirá por lo establecido en las disposiciones generales aplicables a los restantes funcionarios de tales Administraciones.

Sección 3.ª
Niveles y grados

Artículo 37. Los funcionarios de los Cuerpos de Policía dependientes de las Administraciones Públicas de Navarra se integrarán en los siguientes niveles:

a) Oficiales: Nivel A.
b) Sargentos: Nivel C.
c) Policías y Cabos: Nivel D.

Artículo 38. 1. Cada uno de los niveles a que se refiere el artículo anterior comprenderá siete grados.

2. Los funcionarios que ingresen en los Cuerpos de Policía quedarán encuadrados en el grado 1 del correspondiente nivel, con las siguientes excepciones:

a) Aquellos que, siendo funcionarios de la misma Administración Pública ingresaren en el Cuerpo de Policía, conservarán el grado y la antigüedad en el mismo que les correspondiere.

b) A quienes, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de la Diputación Foral de 29 de octubre de 1.981, tengan reconocidos servicios en otra Administración

Pública, les será asignado el grado que les corresponda como resultado de computar por cada ocho años de servicios reconocidos un grado.

Sección 4.ª
Promoción

Artículo 39. La promoción de los funcionarios de los Cuerpos de Policía dependientes de las Administraciones Públicas de Navarra consistirá en el ascenso de los mismos de un nivel de los establecidos en el artículo 37 a los niveles superiores, y en el ascenso de grado dentro de cada nivel.

Artículo 40. El ascenso de nivel, en caso de vacantes, se llevará a cabo mediante concurso-oposición, realizado entre los funcionarios del Cuerpo respectivo pertenecientes a niveles inferiores, de conformidad con lo que se dispone en los artículos 34, apartado 3, y 35.1.a).

Artículo 41. 1. Los funcionarios de los Cuerpos de Policía podrán ascender sucesivamente desde el grado 1 hasta el grado 7 de su correspondiente nivel, de conformidad con las normas generales aplicables a los restantes funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, y dentro del conjunto de funcionarios del mismo nivel al servicio de la Administración Pública respectiva.

2. Asimismo se regirán por las normas generales la asignación de grado en el caso de ascenso de nivel y la retribución correspondiente al grado que se asigne en el nuevo nivel.

Artículo 42. La provisión de destinos dentro de los Cuerpos de Policía se realizará de conformidad con lo que establezca cada Reglamento Orgánico.

Sección 5.ª
Situaciones administrativas

Artículo 43. Las situaciones administrativas en que pueden hallarse los funcionarios de los Cuerpos de Policía de Navarra, y los efectos de las mismas, se regirán por lo establecido en la normativa general reguladora del estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

Sección 6.ª
Derechos y deberes

Artículo 44. 1. Los derechos y deberes de los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos de Policía de Navarra serán los establecidos en las normas reguladoras del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, con las particularidades que resultan de la presente Ley Foral y, en especial, de las siguientes:

a) Los derechos de huelga y de sindicación se regirán por las disposiciones del Estado sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

b) La jornada y la forma específica de disfrute de las vacaciones y permisos, se realizará según se determine reglamentariamente. Se podrá establecer la jornada en turnos o guardias diurnos o nocturnos, y el trabajo en días festivos.

c) Los conceptos y cuantías de las retribuciones se sujetarán a lo dispuesto en los dos artículos siguientes.

2. Los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos de Policía de Navarra deberán cumplir los deberes derivados de los principios básicos de actuación a que se refiere el artículo 5 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Artículo 45. Los funcionarios de los Cuerpos de Policía de Navarra sólo podrán ser remunerados por los siguientes conceptos:

1. Retribuciones básicas.

a) El sueldo inicial correspondiente a cada nivel.
b) La retribución correspondiente a grado.
c) El premio de antigüedad.

2. Retribuciones complementarias.

a) Complemento de peligrosidad.
b) Complemento de puesto de trabajo.
c) Complemento de prolongación de jornada.
d) Complemento de incompatibilidad.

3. Otras retribuciones.

a) Indemnización por los gastos realizados por razón del servicio.
b) Indemnización por realización de viajes.
c) Indemnización por traslado forzoso con cambio de residencia.
d) Ayuda familiar.
e) Compensación por horas extraordinarias.
f) Compensación por días festivos no disfrutados.
g) Compensación por retribuciones anteriores superiores a las derivadas de la aplicación de la presente Ley Foral.

Artículo 46. 1. El sueldo inicial correspondiente a cada nivel será el que resulte de las disposiciones generales aplicables a los restantes funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, considerándose a tales efectos equivalentes los niveles de éstos y los establecidos para los funcionarios de los Cuerpos de Policía.

2. La retribución correspondiente al grado y el premio de antigüedad se regirán por las normas generales relativas a los restantes funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

3. El complemento de peligrosidad tendrá una cuantía máxima del 10 por ciento del sueldo inicial del correspondiente nivel.

4. El complemento de puesto de trabajo se aplicará a aquellos puestos de trabajo que impliquen especial dificultad, responsabilidad o servicios de escolta, que requieran singular preparación técnica o que supongan jefatura de unidad orgánica. Su cuantía no podrá exceder del 75 por ciento del sueldo inicial del correspondiente nivel.

5. Reglamentariamente podrá asignarse un complemento de prolongación de jornada a aquellos puestos que exijan habitualmente la realización de una jornada de trabajo superior a la establecida con carácter general. La cuantía de este complemento se determinará reglamentariamente sin que en ningún caso pueda exceder del 10 por ciento del sueldo inicial del correspondiente nivel.

6. El complemento de incompatibilidad se regirá por lo establecido en las Normas Reguladoras del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

Artículo 47. 1. Los funcionarios de los Cuerpos de Policía deben residir en la localidad de su destino, salvo que sean autorizados expresamente a residir en una localidad distinta si ello no dificulta el cumplimiento de los deberes y de las funciones propias de su cargo.

2. La concesión de la autorización corresponde al Consejero de Interior y Administración Local, en el caso de la Policía Foral, y al Presidente de la Corporación, en el de los Cuerpos de Policía dependientes de las Entidades Locales.

Artículo 48. 1. En el ejercicio de sus funciones, los miembros de la Policía de Navarra, tendrán a todos los efectos legales el carácter de Agentes de la Autoridad.

2. Cuando se cometa delito de atentado, empleando en su ejecución armas de fuego, explosivos u otros medios de agresión de análoga peligrosidad, que puedan poner en peligro grave la integridad física de los miembros de la Policía de Navarra, tendrán, al efecto de su protección penal, la consideración de Autoridad.

Artículo 49. En los supuestos de enjuiciamiento criminal de los miembros de los Cuerpos de Policía de Navarra por actos realizados en el ejercicio de sus funciones que sean constitutivos de falta o delito, aquéllos quedarán sometidos al fuero establecido con carácter general para los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

Los delitos que se cometan contra miembros de la Policía de Navarra serán sometidos al fuero establecido en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Sección 7.ª
Régimen disciplinario

Artículo 50. 1. Los funcionarios de los Cuerpos de Policía de Navarra sólo serán sancionados por el incumplimiento de sus deberes cuando dicho incumplimiento sea constitutivo de falta disciplinaria.

2. La responsabilidad disciplinaria se entiende sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal en que pudiera incurrir el funcionario.

Artículo 51. Las faltas disciplinarias podrán ser leves, graves y muy graves. Las faltas leves prescribirán al mes; las graves, al año: y las muy graves, a los tres años. La prescripción se interrumpirá en el momento que se inicie el procedimiento disciplinario.

Artículo 52. Son faltas leves:

a) La comisión de más de cuatro faltas de puntualidad dentro del mismo mes, sin causa justificada, y siempre que su número no sea superior a doce.

b) La incorrección en el trato con las autoridades, con los superiores, con los compañeros, con los subordinados y con los administrados.

c) El descuido en la conservación de los locales, instalaciones, vehículos, materiales y documentación de los servicios.

d) Formular cualquier solicitud o reclamación prescindiendo del conducto reglamentario.

e) El consumo de bebidas alcohólicas durante el servicio.

f) La infracción de las normas sobre uniforme y saludo.

g) El uso indebido del uniforme en actos extraños al servicio, siempre que la falta no comporte una calificación más grave.

h) En general, cualquier infracción de los deberes profesionales debida a negligencia o falta de atención, siempre que la falta no merezca una calificación más grave.

Artículo 53. Son faltas graves:

a) La comisión de más de doce faltas de puntualidad, dentro del mismo mes, sin causa justificada.

b) La falta de asistencia o el incumplimiento de la jornada de trabajo, sin causa justificada.

c) La falta de respeto a las autoridades, superiores, compañeros, subordinados y administrados.

d) Causar por negligencia graves daños en la conservación de los locales, instalaciones, vehículos, material y documentación de los servicios.

e) El incumplimiento de las órdenes recibidas, por escrito o verbalmente, de los superiores jerárquicos en las materias propias del servicio.

f) El incumplimiento del deber de residencia.

g) La intervención en un procedimiento administrativo cuando concurra alguna de las causas de abstención legalmente establecidas.

h) Originar o tomar parte en altercados durante el servicio.

i) El incumplimiento del deber de secreto profesional, cuando no perjudique el desarrollo de su labor policial o a cualquier persona.

j) La reiteración o reincidencia en faltas leves.

k) Las declaraciones y manifestaciones públicas hechas a personas ajenas al Cuerpo o a los medios de comunicación que constituyan una crítica o clara disconformidad respecto a las decisiones de sus superiores.

l) Actuar con abuso de sus atribuciones en perjuicio de los ciudadanos, siempre que el hecho no constituya una falta más grave.

m) No prestar auxilio o dejar de intervenir con urgencia en cualquier hecho no grave en el que sea obligado o conveniente su actuación.

n) Pedir o aceptar gratificaciones de entidades o particulares en consideración o como premio de servicios prestados.

ñ) Emitir informes o tomar decisiones referentes al servicio desfigurados o tendenciosos, siempre que el hecho no merezca una calificación más grave.

o) Negarse a realizar servicios que, por urgencia o inaplazable necesidad, ordenen expresamente los superiores, aunque normalmente no correspondiere su realización.

p) La omisión de dar cuenta a la superioridad de cualquier asunto que requiera su conocimiento y decisión urgente.

q) La utilización de las armas reglamentarias fuera de los actos de servicio o con infracción de las normas que regulan su uso, cuando no se produjesen daños materiales o personales.

r) En general, el incumplimiento de los deberes que perturbe el eficaz funcionamiento de los servicios o produzca graves perjuicios a la Administración o a los ciudadanos.

Artículo 54. Son faltas muy graves:

a) El abandono del servicio asignado.

b) La manifiesta insubordinación individual o colectiva.

c) El ejercicio de actividades públicas o privadas incompatibles en el ejercicio de las funciones.

d) El incumplimiento, en el ejercicio de la función, del deber de respeto al régimen foral de Navarra y de acatamiento a la Constitución y a las leyes.

e) La manifiesta, reiterada y no justificada falta de rendimiento.

f) Toda actuación que suponga discriminación por razón de sexo, religión, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; limitación de la libre expresión del pensamiento, ideas y opiniones, obstaculización del ejercicio de las libertades públicas y de los derechos sindicales, o que coarte el libre ejercicio del derecho de huelga.

g) La participación en huelgas o en acciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios.

h) La violación de la neutralidad o independencia políticas, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito.

i) La violación del secreto profesional y la falta del debido sigilo respecto a los asuntos que conozca por razón de su cargo, que perjudique el desarrollo de la labor policial o a cualquier persona.

j) Las conductas realizadas en el ejercicio de la función que sean constitutivas de delito doloso.

k) La reiteración o reincidencia en faltas graves.

l) La utilización del uniforme en actos de carácter político o sindical, para la comisión de actos delictivos o constitutivos de falta, o para la realización de otros actos lícitos que supongan un provecho económico de cualquier tipo para su autor.

m) La utilización de las armas reglamentarias fuera de los actos de servicio o con infracción de las normas que regulen su uso, cuando se hubieren producido daños materiales o personales, o notoria alarma pública.

n) La práctica de tratos inhumanos, degradantes, discriminatorios o vejatorios a las personas que se encuentren bajo su custodia.

ñ) La no prestación de auxilio con urgencia en aquellos hechos o circunstancias graves en que sea obligada su actuación.

o) La falta de colaboración manifiesta con los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, o de otros Cuerpos de Policía, en los casos en que haya de prestarse de conformidad con las disposiciones vigentes.

p) Embriagarse o consumir drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas durante el servicio, o con habitualidad, o negarse a las comprobaciones técnicas pertinentes.

q) El abuso de autoridad de los superiores jerárquicos respecto a sus subordinados.

r) En general, el incumplimiento de cualquier deber profesional que cause notables perturbaciones al eficaz funcionamiento de los servicios públicos o perjuicios de gran entidad a la Administración o a los ciudadanos, situaciones de notorio peligro para las personas o bienes, o para la seguridad pública.

Artículo 55. 1. Las faltas leves podrán ser objeto de las siguientes sanciones:

a) Apercibimiento.

b) Suspensión de empleo y sueldo de uno a cuatro días.

2. Las faltas graves podrán ser objeto de las siguientes sanciones:

a) Suspensión de empleo y sueldo de cinco a treinta días.

b) Suspensión de funciones hasta un año.

3. Las faltas muy graves podrán ser objeto de las siguientes sanciones:

a) Suspensión de funciones de uno a cinco años.

b) Separación del servicio.

4. A los efectos previstos en los apartados anteriores, se entenderá por sueldo la total retribución del funcionario con exclusión de la ayuda familiar.

Artículo 56. La competencia para la imposición de sanciones se sujetará a las siguientes reglas:

a) En la Policía Foral, corresponde al Gobierno de Navarra la competencia para la imposición de la sanción de separación del servicio; y al Consejero de Interior y Administración Local la relativa a la imposición de las restantes sanciones por faltas graves y muy graves.

La competencia para la imposición de sanciones por faltas leves corresponderá, además de al Consejero de Interior y Administración Local, al Jefe de la Policía Foral.

b) En las Policías Locales, corresponde al Alcalde la competencia para la imposición de sanciones por faltas muy graves, graves y leves y, con respecto a estas últimas, además, al Jefe de la Policía.

Iniciado el procedimiento disciplinario o penal, podrá acordarse la suspensión provisional de funciones como medida cautelar.

Artículo 57. El procedimiento sancionador de los funcionarios de los Cuerpos de Policía de Navarra se establecerá reglamentariamente, a través de expediente cuya duración no podrá ser superior a seis meses desde su iniciación y en el mismo se incluirá, en todo caso, el trámite de audiencia al interesado.

Sección 8.ª
Honores y recompensas

Artículo 58. Los honores y recompensas de los miembros de los Cuerpos de Policía de Navarra serán objeto de regulación reglamentaria.

Sección 9.ª
Derechos pasivos

Artículo 59. Los derechos pasivos de los funcionarios de los Cuerpos de Policía se sujetarán a las normas establecidas para los restantes funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

Sección 10.ª
Órganos de representación

Artículo 60. Los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos de Policía de Navarra participarán en la determinación de las condiciones de prestación de sus servicios a través de los órganos de representación y en la forma que se determine reglamentariamente.

Sección 11.ª
Disposición general

Artículo 61. En lo no previsto en esta Ley Foral, será de aplicación al personal perteneciente a los Cuerpos de Policía de Navarra lo establecido en las normas generales reguladoras del Estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera.- Las relaciones entre la Policía Foral de Navarra y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado se regirán por lo que disponga la Junta de seguridad prevista en el artículo 51.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Segunda.- Los miembros de la Policía Foral y de los Cuerpos de Policía Local que, a la entrada en vigor de esta Ley Foral, ostenten la categoría de Oficiales y no estén en posesión de los títulos exigidos en el artículo 32 c), serán encuadrados en el Nivel B de los establecidos en la Ley Foral 13/1.983, de 30 de marzo.

Cuarta.- Se faculta al Gobierno de Navarra para ascender al empleo de Sargento a los Cabos de la Policía Foral que, a la entrada en vigor de esta Ley Foral, cuenten con más de 30 años de servicios.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- Mientras no se dicten las normas reglamentarias previstas en esta Ley Foral para su desarrollo, seguirán siendo de aplicación las normas anteriores vigentes.

Segunda.- Lo establecido en la disposición anterior no será aplicable a los preceptos de esta Ley Foral que no precisen de ulterior desarrollo reglamentario.

Tercera.- En tanto no se dicte el reglamento a que se refiere el artículo 57 de esta Ley Foral, serán de aplicación al procedimiento sancionador de los funcionarios de los Cuerpos de Policía de Navarra las siguientes:

1. Las faltas leves serán sancionadas directamente por el Jefe del Cuerpo de Policía tras procedimiento sumario que incluya la audiencia del interesado.

2. Las faltas graves y muy graves serán sancionadas mediante el procedimiento que sea de aplicación con carácter general a los restantes funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra.

Cuarta.- El personal que pertenezca a los Cuerpos de Policía de Navarra a la entrada en vigor de esta Ley Foral podrá suplir, a efectos de promoción interna, la exigencia de titulación por años de permanencia y haber superado el curso correspondiente. A estos efectos, para el ascenso a Cabo se requerirá la permanencia en el empleo de Policía de un mínimo de tres años, para el ascenso a Sargento, la permanencia en el empleo de Cabo de un mínimo de dos años, y para el ascenso a Oficial la permanencia en el empleo de Sargento de un mínimo de cinco años.

Quinta.- Se faculta al Gobierno de Navarra para adoptar las medidas precisas a fin de facilitar el pase a otros puestos vacantes de la Administración de la Comunidad Foral, dentro de las consignaciones presupuestarias, de aquellos miembros pertenecientes a la plantilla de la Policía Foral que, a la entrada en vigor de esta Ley, lo soliciten por escrito.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley Foral.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.- El Gobierno de Navarra dictará las disposiciones precisas para el desarrollo y aplicación de esta Ley Foral en el plazo de un año.

Segunda.- En el plazo de un año, el Gobierno establecerá un sistema de indemnizaciones para los supuestos de muerte e invalidez de los policías, causados por atentados o acciones violentas.

Tercera.- Esta Ley Foral entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Reglamento de organización de la Policía Foral de Navarra (aprobado por Decreto Foral 155/1.988, de 19 de mayo).

CAPITULO I
Estructura organizativa.

Sección 1.ª
Disposiciones generales.

Artículo 1.º 1. La Policía Foral de Navarra, bajo el mando supremo del Gobierno de Navarra, ejercido a través de su Presidente, se regirá en cuanto a su organización y funcionamiento por este Reglamento y las demás disposiciones que le resulten aplicables.

2. La Policía Foral realizará las funciones que le atribuye la Ley Foral 1/1.987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra.

3. La Policía Foral dependerá orgánicamente del Departamento de Presidencia e Interior y tendrá la consideración de un Servicio de la Administración de la Comunidad Foral.

Artículo 2.º 1. El ámbito de actuación de la Policía Foral está constituido por el territorio de la Comunidad Foral de Navarra.

2. Las unidades operativas en que se estructura la Policía Foral estarán ubicadas en Pamplona. No obstante, podrán establecerse o bien nuevas unidades, o algunas de las existentes y órganos desconcentrados de éstas en otras localidades navarras.

Sección 2.ª
Unidades orgánicas.

Artículo 3.º 1. La Policía Foral se estructura en las siguientes unidades:

a) El Jefe, que tendrá el mando operativo de todas las unidades.

b) Podrá nombrarse un segundo Jefe, que será un Oficial, y bajo la dependencia del Jefe ejercerá el mando directo sobre el Gabinete Técnico.

c) Las Secciones, que estarán mandadas por un Oficial y serán las siguientes:
-Gabinete Técnico.

-Tráfico.

-Protección de Edificios.

-Protección de Autoridades.

-Juego y Espectáculos.

d) Las Brigadas que, integradas en una Sección, serán mandadas por un Sargento.

e) Los Grupos que, integrados en una Brigada, serán mandados por un Cabo o, en su defecto, por el Policía Foral más antiguo que forme parte de ellos.

2. Las Jefaturas de las unidades a que se refiere el apartado anterior podrán ser provistas interinamente por miembros de inferior graduación a la señalada en cada caso cuando no existieran en la plantilla policías forales con la graduación requerida.

3. En los casos en que se establezcan en una localidad distinta de Pamplona unidades que dependan de distintas Secciones, se pondrá al frente de todas ellas un mando con la denominación de Jefe de Destacamento que dependerá del Jefe de la Policía Foral.

Artículo 4.º 1. El Jefe de la Policía Foral será nombrado y cesado libremente por el Gobierno de Navarra a propuesta del Consejero de Presidencia e Interior de entre aquellos a los que se refiere el artículo 27.3 de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra.

2. El Segundo Jefe y los Oficiales a los que corresponda el mando de las secciones serán nombrados cesados libremente por el Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Presidencia e Interior.

3. Los Sargentos y Cabos que mandarán las Brigadas y los Grupos respectivamente, serán nombrados y cesados por el Consejero de Presidencia e Interior, a propuesta del Jefe de la Policía Foral elevada a través del Director General de Interior.

Sección 3.ª
Mandos superiores.

Artículo 5.º Corresponden al Jefe de la Policía Foral, bajo la dependencia inmediata del Director General de Interior, las siguientes atribuciones:

1. Inspeccionar el estado de instrucción del personal y el de conservación del material, la ejecución de los servicios y, en general, todo lo relativo a la Policía Foral.

2. Proponer al Consejero de Presidencia e Interior a través del Director General de Interior la adscripción del personal a las distintas unidades orgánicas.

3. Sancionar las faltas disciplinarias leves y proponer la incoación de expedientes por faltas disciplinarías graves o muy graves al Consejero de Presidencia e Interior.

4. Dirigir la felicitación pública o privada a los miembros del Cuerpo que se hagan acreedores de ello.

5. Representar a la Policía Foral ante otras autoridades y organismos, sin perjuicio de la representación que corresponde a las autoridades superiores.

6. Mantener las relaciones pertinentes con los Fiscales, Jueces y Tribunales en las funciones de Policía Judicial que correspondan a la Policía Foral.

7. Las demás que le atribuyan las disposiciones aplicables.

Artículo 6.º 1. Cuando exista, el Segundo Jefe dependerá directamente del Jefe, y tendrá las siguientes funciones:

a) Sustituir en el mando operativo de la Policía Foral al Jefe en los casos de ausencia, enfermedad o impedimento temporal de éste.

b) Ejercer el mando directo del Gabinete Técnico.

c) Auxiliar al Jefe en el ejercicio de sus funciones.

2. Cuando no haya Segundo Jefe, sustituirá al Jefe el Oficial más antiguo que se halle disponible.

Sección 4.ª
Funciones de las Unidades.

Artículo 7.º El Gabinete Técnico ejercerá la función general de apoyo técnico y coordinación de las demás unidades y las específicas sobre atestados, uniforme y equipo; armamento y munición; fotografía y planimetría; archivo y centro de datos; biblioteca y documentación; transmisiones e instalaciones.

Artículo 8.º 1. La Sección de Tráfico, en el marco de lo dispuesto en el artículo 49.3 de la Ley Orgánica 13/1.982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, ejercerá las siguientes funciones:

a) Vigilancia y ordenación del tráfico y de los transportes en las vías públicas.

b) Denuncia de las infracciones de tráfico y transporte.

c) Vigilancia de espacios públicos, ordenación y control de concentraciones humanas y otras funciones similares que se señalen.

d) Ejecución forzosa de actos dictados en relación con las materias anteriormente señaladas.

e) Auxilio y protección de personas y bienes en casos de peligro o accidente.

Artículo 9.º La Sección de Protección de Edificios ejercerá las siguientes funciones:

a) La vigilancia y custodia permanente de los edificios e instalaciones de las instituciones de la Comunidad Foral que se determinen por el Consejero de Presidencia e Interior.

b) El control del acceso a los edificios e instalaciones mencionados en el apartado anterior, así como a los que en cada momento se señalen por el Consejero de Presidencia e Interior.

Artículo 10. La Sección de Protección de Autoridades ejercerá las funciones de escolta y protección de las autoridades de la Comunidad Foral que en cada caso se determinen por el Consejero de Presidencia e Interior.

Artículo 11. La Sección de Juego y Espectáculos ejercerá las siguientes funciones:

a) Inspección de las actividades de Juego y de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

b) Denuncia de las infracciones que se observen en dichas actividades.

c) Actuar sus miembros como Delegados de la Autoridad y auxiliares en los espectáculos taurinos.

d) Ejecución forzosa de sanciones y otras medidas que se adopten en las actividades citadas.

e) Cualesquiera otras que en relación con la actividad de juego y espectáculos se deduzcan de la normativa aplicable.

Sección 5.ª
Mandos de las unidades.

Artículo 12. 1. Al frente de cada unidad habrá un mando que recibirá la denominación de Jefe de Sección, Jefe de Brigada o Jefe de Grupo.

2. Cada Jefe de unidad tendrá las siguientes obligaciones en relación con el personal y las funciones propias de la misma:

a) Transmitir y hacer cumplir las órdenes que reciba de sus superiores, así como dar las que corresponda.

b) Vigilar el buen funcionamiento y disciplina de su unidad.

c) Elaborar y remitir a sus superiores los partes y estadísticas que sobre el servicio se establezcan.

d) Informar a su superior inmediato de todas las incidencias que se produzcan en el desarrollo de las funciones propias de su unidad.

e) Representar a su unidad ante cualquier autoridad, organismo o público en general, según lo exija el servicio.

f) Transmitir a sus superiores las peticiones o comunicaciones que le haga llegar el personal bajo su mando.

g) Conservar en buen estado los vehículos y demás equipo asignado a su respectiva unidad.

h) Formular a su superior las sugerencias u observaciones pertinentes para mejorar el funcionamiento y eficacia de su unidad.

i) Cuantas otras les sean encomendadas por los superiores jerárquicos.

3. Sustituirá al Jefe de la unidad en los casos de ausencia, enfermedad o impedimento temporal para el ejercicio de sus funciones, el componente de la unidad de mayor graduación, y si hubiera varios de igual graduación, el más antiguo en ella.

4. En los casos en que por cualquier motivo no hubiera un mando nombrado al frente de una actuación de la Policía Foral, se hará responsable de la misma el miembro actuante que ostente mayor graduación, y si hubiera varios de igual graduación, el que ostente mayor antigüedad en ella.

Artículo 13. 1. El funcionamiento habitual de la Policía Foral se hará a través de la vía jerárquica que se establece en este Reglamento.

2. Los miembros adscritos a cada unidad recibirán ordinariamente sus órdenes del Jefe de la misma, de los Jefes de las unidades superiores de las que dependa aquella, del Jefe de la Policía Foral o de las autoridades superiores.

3. En casos de extraordinaria urgencia, los miembros de la Policía Foral deberán obedecer también las órdenes que reciban de cualquier mando de superior graduación, aunque no sea el natural.

4. Todas las comunicaciones y peticiones de los miembros de la Policía Foral, en materias relativas al servicio, se harán al Jefe de la respectiva unidad, y sólo por indicación de éste o ante su ausencia a los sucesivos mandos superiores.

Artículo 14. En los casos en que la Policía Foral actúe como Policía Judicial, sus miembros se pondrán al servicio y bajo la dependencia de las autoridades judiciales que señalen las leyes procesales.

CAPITULO II
Uniformidad y distintivos.

Artículo 15. 1. Los miembros de la Policía Foral vestirán el uniforme reglamentario siempre que se hallen de servicio.

2. El Consejero de Presidencia e Interior señalará los miembros de la Policía Foral o las unidades de la misma que, por razón del servicio, deban ejercer sus funciones sin vestir el uniforme.

Artículo 16. 1. El uniforme de la Policía Foral tendrá las siguientes variantes:

a) Uniforme de verano.

b) Uniforme de invierno.
c) Uniforme de gala.

2. El Jefe de la Policía Foral o los Jefes de sus unidades dispondrán en cada momento, en virtud de las circunstancias meteorológicas y del servicio, el uniforme que deberá utilizar el personal.

3. El uniforme de gala se utilizará en aquellos actos y festividades en que así se ordene por el Jefe de la Policía Foral.

Artículo 17. 1. El uniforme de verano constará de las siguientes prendas:

a) Camisa de manga corta de color rojo, con cuello abierto en color gris.

b) Pantalón de color gris.

c) Zapatos y calcetines de color negro.

d) Boina de color rojo.

2. El uniforme de invierno constará de las siguientes prendas:

a) Camisa de color gris.

b) Guerrera de color rojo.

c) Pantalón de color gris.

d) Calzado y calcetines de color negro.

e) Boina de color rojo.

3. Con los uniformes de verano e invierno, y dependiendo de las circunstancias meteorológicas, podrán utilizarse también las siguientes prendas:

a) Jersey de color rojo con cuello y franjas en color gris.

b) Chubasquero de color rojo.

4. El uniforme de gala constará de las siguientes prendas:

a) Camisa de color gris.

b) Guerrera de color rojo con vivos de color negro.

c) Pantalón de color negro con franja lateral roja.

d) Zapatos y calcetines de color negro.

e) Boina de color rojo.

Artículo 18. 1. El uniforme, en todas sus variantes, comprenderá el armamento reglamentario portado en correaje de color negro.

2. Sobre las prendas del uniforme que se determinen irá bordado en color blanco el escudo de Navarra, así como la leyenda "Policía Foral".

3. Con el uniforme de gala podrán lucirse las condecoraciones obtenidas, que se ajustarán en cada caso a su normativa específica.

4. El Consejero de Presidencia e Interior aprobará los modelos específicos de las prendas citadas, así como las adaptaciones que requieran determinados servicios especiales.

Artículo 19. 1. Los miembros de la Policía Foral, cuando vistan uniforme, llevarán con el mismo los siguientes distintivos:

a) Los Oficiales tres galones, en forma de ángulo de unos cien grados, en color blanco.

b) Los Sargentos, dos galones y los Cabos, un galón respectivamente, como los descritos en el apartado anterior.

Dichos distintivos se colocarán sobre la manga izquierda de la prenda exterior.

2. Los miembros de la Policía Foral que ocupen interinamente un puesto de mayor graduación al suyo propio, llevarán o añadirán como distintivo un galón en forma de línea recta en color blanco.

3. El Jefe de la Policía Foral usará como distintivo el color dorado en los escudos y leyendas de su uniforme.

Artículo 20. 1. Siempre que se hallen de servicio, vistiendo uniforme o sin él, los miembros de la Policía Foral estarán provistos de un carnet profesional, según el modelo que apruebe el Consejero de Presidencia e Interior.

2. Los miembros de la Policía Foral que presten sus servicios sin uniforme se identificarán mediante la exhibición del carné citado en el apartado anterior.

3. Los miembros de la Policía Foral que vistan el uniforme se identificarán como Agentes de la Autoridad con el mismo. Sin embargo, deberán exhibir su carné profesional si les es requerido por ciudadanos con motivo de sus actuaciones policiales.

4. Cuando se hallen fuera de servicio, los miembros de la Policía Foral sólo podrán utilizar su carné para identificarse como Agentes de la Autoridad en los casos en que deban actuar en defensa de la Ley o de la seguridad ciudadana.

CAPITULO III
Saludo.

Artículo 21. 1. Los miembros de la Policía Foral tienen, en todo caso, la obligación de saludar llevándose la mano derecha extendida al extremo de la prenda de cabeza y junto a la sien derecha, en posición de firmes, a las siguientes autoridades:

A) Del Estado:

-Los Reyes de España, el Príncipe de Asturias y los Infantes de España.

-El Presidente del Gobierno de la Nación.

-Los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado.

-Los Presidentes del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial.

-Los Vicepresidentes del Gobierno de la Nación, según su orden y los Ministros.

B) De la Comunidad Foral:

-El Presidente y los Consejeros del Gobierno de Navarra.

-El Presidente del Parlamento de Navarra y los miembros de la Mesa de la Cámara.

-El Presidente de la Cámara de Comptos.

-El Director General de Interior.

C) Del Cuerpo de la Policía Foral:

-Sus superiores jerárquicos.

2. Saludarán de igual forma a aquellas otras autoridades y personas que se indiquen en cada caso, teniendo en cuenta las normas de protocolo y cortesía. También deberán saludar a miembros de otros Cuerpos de Policía o de las Fuerzas Armadas según aconsejen las circunstancias y las normas de cortesía.

3. Deberá realizarse el saludo reglamentario en aquellos actos solemnes en que se interprete el Himno Nacional o el Himno de Navarra. Se saludará igualmente ante la interpretación de los himnos de otras Comunidades, Estados o Instituciones cuando así lo aconsejen las normas de cortesía.

4. En los casos en que no proceda el saludo reglamentario por no vestirse el uniforme o la prenda de cabeza, deberá adoptarse ante las autoridades citadas la actitud de compostura y dignidad que exijan las circunstancias.

Artículo 22. 1. La obligación del saludo desaparecerá cuando los miembros de la Policía Foral se hallen ejerciendo funciones propias del servicio que pudieran ser obstaculizadas por su ejecución.

2. Cuando los miembros de la Policía foral coincidan con alguna de las personas a las que tienen obligación de saludar en centros de trabajo o en actos prolongados, podrán ser dispensados del saludo según resulte más oportuno.

CAPITULO IV
Armamento.

Artículo 23. 1. Los miembros de la Policía Foral, siempre que se hallen de servicio, irán provistos de alguna de las armas que se establezcan como reglamentarias, salvo que una causa justificada aconseje lo contrario.

2. Todos los miembros de la Policía Foral deberán conocer, de modo técnico y práctico, la utilización y uso adecuado de las armas y demás medios coercitivos que se empleen en las actuaciones policiales, para lo cual recibirán la formación y entrenamiento precisos.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

La estructura organizativa que establece este Reglamento se irá implantando progresivamente por el Gobierno de Navarra considerando en cada momento los medios humanos y materiales con que cuente la Policía Foral y, en consecuencia, la organización actual seguirá subsistiendo hasta que no se sustituya por aquélla.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.- Se autoriza al Consejero de Presidencia e Interior para dictar las disposiciones precisas para la ejecución y desarrollo de este Reglamento.

Segunda.- Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en este Reglamento.

Reglamento de Personal de los Cuerpos de Policía de Navarra (aprobado por Decreto Foral 101/1.989, de 27 de abril).

TITULO PRELIMINAR

Artículo 1.º 1. El presente Reglamento será de aplicación a los Cuerpos de Policía de Navarra regulados mediante la Ley Foral 1/1.987, de 13 de febrero.

2. Será de aplicación a los funcionarios aludidos en el artículo 12 de la citada Ley Foral lo dispuesto en los artículos 17 a 19 de este Reglamento.

Artículo 2.º En lo no previsto por este Reglamento, serán de aplicación al personal de los Cuerpos de Policía de Navarra las normas generales reguladoras del Estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

TITULO I
Selección e ingreso en los Cuerpos de Policía

CAPITULO I
Normas Generales

Artículo 3.º La selección para el ingreso como funcionarios en los Cuerpos de Policía de Navarra se realizará mediante convocatoria pública, por el sistema de oposición o concurso oposición, y con arreglo a los principios de mérito y capacidad.

4.º 1. Las Administraciones Públicas de Navarra incluirán en su Oferta de Empleo anual las vacantes que existan en las plantillas de sus respectivos Cuerpos de Policía.

2. Sólo podrán someterse a convocatoria pública las plazas que cumplan los siguientes requisitos:

a) Figurar en la plantilla orgánica respectiva.

b) Hallarse vacantes.

c) Estar dotadas presupuestariamente.

d) Estar comprendidas en la correspondiente oferta de empleo.

3. El número de plazas anunciado en las convocatorias de pruebas selectivas de ingreso podrán ampliarse posteriormente hasta completar el de vacantes existentes al día en que el Tribunal calificador correspondiente haga pública la relación de aprobados a que se refiere el artículo 19.1 de este Reglamento.

Artículo 5.º 1. Para ser admitido en las pruebas selectivas para el ingreso en los Cuerpos de Policía de Navarra se requiere:

a) Tener la nacionalidad española.

b) Ser mayor de edad y no superar la edad de 35 años.

c) Estar en posesión del título académico o empleo exigido para la plaza de que se trate.

d) Poseer las condiciones físicas y psíquicas adecuadas para el ejercicio de la función y no estar inmerso en el cuadro de exclusiones médicas que se establece en el Anexo de este Reglamento.

e) Tener la estatura mínima de 1,70 metros los varones y 1,65 metros las mujeres.

f) No hallarse inhabilitado ni suspendido para el ejercicio de funciones públicas y no haber sido separado del servicio de una Administración Pública.

g) Tener cumplido el servicio militar, servicio civil sustitutorio o acreditar su exención, los varones.

h) Estar en posesión de los permisos de conducir vehículos de la clase A-2, B-2, como mínimo.

2. Los requisitos mencionados deberán poseerse antes de finalizar el plazo de presentación de solicitudes, excepto el contenido en el apartado h), que deberá poseerse en la fecha en que se haga pública la relación de aspirantes admitidos y excluidos al curso de formación aludida en el artículo 17.1 de este Reglamento.

CAPITULO II
Convocatoria

Artículo 6.º 1. La convocatoria de las pruebas de selección para el ingreso en los Cuerpos de Policía de Navarra será aprobada por el órgano competente en cada Administración Pública y se publicará en el Boletín Oficial de Navarra.

2. Las bases de la convocatoria vinculan a la Administración convocante, a los Tribunales que han de juzgar las pruebas selectivas y a quienes participen en las mismas.

Artículo 7.º La convocatoria deberá contener, al menos, las determinaciones siguientes:

a) Número y características de las plazas convocadas, advirtiendo, en su caso, de la posibilidad de ampliación conforme a lo previsto en el artículo 4.3. de este Reglamento.

b) Centro al que deben dirigirse las instancias.

c) Plazo para la presentación de instancias.

d) Requisitos que deben cumplir los aspirantes.

e) Sistema de selección.

f) Pruebas selectivas que han de celebrarse y, en su caso, méritos que han de valorarse en fase de concurso.

g) Designación del Tribunal calificador.
h) Forma de calificación de las pruebas o méritos.

i) Programa que ha de regir las pruebas.

j) Calendario de las pruebas, con concreción, al menos, del mes y año en que han de comenzar. Entre la publicación de la convocatoria y la fecha de comienzo de las pruebas deberán transcurrir, al menos, dos meses.

k) Duración mínima del curso de formación y número máximo de aspirantes que pueden acceder al mismo.

l) Recursos procedentes contra la convocatoria, sus bases y los actos de aplicación de las mismas.

m) Modelo de instancia.

n) Cuadro de exclusiones médicas.

CAPITULO III
Sistemas de selección

Artículo 8.º 1. Las pruebas selectivas de ingreso se llevarán a cabo por el sistema de oposición. Cuando la selección sea para puestos de mando, el órgano convocante podrá, si lo estima más conveniente, aplicar el sistema de concurso oposición.

2. La oposición comprenderá una previa fase de selección compuesta de varias pruebas competitivas para determinar la aptitud de los aspirantes y determinar los que accederán al curso de formación. Las pruebas tendrán carácter teórico y práctico, e incluirán, como mínimo, pruebas de capacidad física, pruebas psicotécnicas y pruebas de conocimientos. Los aspirantes que superen dicha fase de selección seguirán un curso de formación, cuya superación será requisito ineludible para el ingreso en el Cuerpo de Policía de que se trate.

Artículo 9.º 1. El sistema de concurso oposición constará de dos fases sucesivas. La fase de concurso consistirá en la calificación de los méritos alegados y debidamente probados por los concursantes de acuerdo con el baremo establecido en la convocatoria. La fase de oposición se regirá por lo establecido en el artículo anterior.

2. La valoración de la fase de concurso no podrá superar el 30 % de puntuación total máxima, y no tendrá carácter eliminatorio. Los méritos a valorar en la fase de concurso se referirán a:

a) Títulos académicos.

b) Servicios en Cuerpos de Policía u otros órganos de la Administración Pública.

c) Otros méritos relacionados con el puesto a cubrir.

CAPITULO IV
Tribunal calificador

Artículo 10. 1. El Tribunal calificador será el órgano seleccionador, y tendrá un carácter técnico, salvo su Presidencia, que corresponderá a un representante de la Administración Pública convocante.

2. El Tribunal calificador estará constituido por un número impar de miembros, no inferior a cinco, y por el mismo número de miembros suplentes. Uno de sus

miembros, al menos, deberá ser nombrado a propuesta de los correspondientes órganos de representación del personal.

3. Todos los miembros del Tribunal, excepto su Presidente, deberán poseer una titulación de igual o superior nivel académico a la exigida en la convocatoria.

Artículo 11. En ningún caso el Tribunal podrá estar formado mayoritariamente por funcionarios que desempeñen en el mismo Cuerpo de Policía una plaza igual a la que sea objeto de la convocatoria.

Artículo 12. 1. El Tribunal deberá constituirse antes del comienzo de las pruebas selectivas.

2. El Tribunal no podrá constituirse ni actuar sin la asistencia de, al menos, la mayoría absoluta de sus miembros.

3. El Tribunal resolverá por mayoría todas las cuestiones que puedan plantearse en relación con la interpretación y aplicación de las bases de la convocatoria.

4. El Tribunal podrá ser auxiliado por asesores especialistas en todas o alguna de las pruebas. Dichos asesores se limitarán al ejercicio de sus especialidades técnicas y colaborarán con el Tribunal en base exclusivamente a aquellas.

CAPITULO V
Procedimiento de selección

Artículo 13. 1. Las solicitudes para participar en las pruebas selectivas de ingreso en los Cuerpos de Policía de Navarra deberán presentarse en el plazo de treinta días naturales a partir del siguiente al de la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial de Navarra.

2. Para ser admitidos en las pruebas selectivas bastará con que los aspirantes manifiesten en sus instancias que reúnen todas y cada una de las condiciones exigidas, referidas a la fecha de expiración del plazo señalado para la presentación de instancias, excepto la posesión del permiso de conducir.

3. En el caso de que el sistema de selección sea el de concurso oposición, los aspirantes deberán acompañar a sus instancias los documentos justificativos de los méritos que deban ser objeto de valoración en la fase de concurso.

Artículo 14. 1. Expirado el plazo de presentación de instancias, el órgano convocante o el que señale la convocatoria aprobará la lista provisional de admitidos y excluidos y ordenará su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, con la indicación de que dentro de los diez días hábiles siguientes, los aspirantes excluidos podrán formular reclamaciones y subsanar, en su caso, los defectos en que pudieran haber incurrido.

2. Transcurrido el plazo de reclamaciones y una vez resueltas éstas, el órgano a que se refiere el apartado anterior aprobará la lista definitiva de admitidos y excluidos y ordenará su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

3. En la misma resolución aprobatoria de la lista definitiva de aspirantes admitidos y excluidos, se determinará el luchar, fecha y hora de comienzo de las pruebas.

Artículo 15. Los miembros del Tribunal calificador deberán abstenerse de intervenir, notificándolo al órgano convocante, cuando concurran los motivos de abstención previstos en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. Asimismo, los aspirantes podrán recusar a los miembros del Tribunal cuando concurran las aludidas circunstancias. En estos casos, los miembros del Tribunal serán sustituidos por el suplente que corresponda.

Artículo 16. Una vez comenzadas las pruebas de la fase de selección, los sucesivos anuncios de celebración de las restantes pruebas se harán públicos por el Tribunal en los locales donde se celebran éstas o en los Tablones de Anuncios que se establezcan al efecto, con una antelación de veinticuatro horas si es el mismo ejercicio o de cuarenta y ocho horas si se trata de un nuevo ejercicio.

Asimismo, se publicarán dichos anuncios en los medios de comunicación, cuando el número de los aspirantes así lo aconseje.

Artículo 17. 1. Terminada la calificación de los aspirantes en la fase de selección, el Tribunal hará pública la relación de aspirantes aprobados por orden de puntuación obtenida, y la relación de aspirantes provisionalmente admitidos al curso de formación, en número suficiente para cubrir las plazas convocadas y las que pudieran ser objeto de ampliación de la convocatoria.

2. En el plazo de quince días naturales a partir del siguiente al de publicación de las relaciones citadas en el apartado anterior, los aspirantes admitidos al curso de formación deberán aportar a la Administración convocante los documentos acreditativos del cumplimiento de los requisitos y condiciones exigidos en la convocatoria.

3. El Tribunal calificador adoptará las medidas oportunas para que los aspirantes admitidos al curso sean sometidos al correspondiente reconocimiento médico que acredite sus condiciones físicas.

4. Cumplidos los trámites precedentes, el Tribunal hará pública la relación definitiva de aspirantes admitidos al curso de formación. Si alguno de los aspirantes provisionalmente admitidos no hubiera dado cumplimiento a lo dispuesto en el apartado 2 de este artículo, o hubiera resultado excluido en virtud del reconocimiento médico, será sustituido en la relación definitiva por el aspirante que figure con mayor puntuación entre los aprobados.

Artículo 18. 1. El curso de formación será impartido por la Escuela de Policía de Navarra, y comprenderá enseñanzas teóricas y prácticas. El régimen de dicho curso se someterá a los reglamentos que se establezcan al efecto.

2. Finalizado el curso de formación, la Escuela de Policía de Navarra remitirá al Tribunal calificador las puntuaciones que resulten de aquél y una propuesta de calificación final, que no será vinculante.

3. Durante el período en que se desarrolle el curso de formación, los aspirantes recibirán una beca de estudios, o serán contratados temporalmente como auxiliares del Cuerpo de Policía. En ambos casos recibirán como beca o retribución, al menos la cantidad equivalente al Salario Mínimo Interprofesional.

4. La duración mínima del curso de formación básica será de seis meses.

Artículo 19. 1. El Tribunal calificador aprobará la calificación de los aspirantes y remitirá su relación por orden de puntuación al órgano convocante, a fin de que éste adopte la resolución oportuna en relación con la ampliación de las plazas inicialmente convocadas a que se refiere el artículo 4.4. de este Reglamento.

2. Una vez recibida la notificación de la resolución a que se refiere el apartado anterior, o en el caso de que no procediera, el Tribunal elevará al órgano convocante propuesta de nombramiento en favor de los aspirantes aprobados que tengan cabida en el número de plazas existentes.

3. El órgano convocante o el que señale la convocatoria nombrará funcionarios del Cuerpo de Policía de que se trate a los aspirantes, y ordenará la publicación del nombramiento en el Boletín Oficial de Navarra.

Artículo 20. 1. En el plazo de un mes a partir de la notificación del nombramiento, los aspirantes nombrados deberán prestar juramento o promesa de respetar el Régimen Foral de Navarra, de acatar la Constitución y las Leyes y de cumplir fielmente las obligaciones propias del cargo, y tomar a continuación posesión de su plaza.

2. Quienes en el plazo expresado no presten el juramento o promesa y tomen posesión de su plaza, salvo caso de fuerza mayor, perderán todos sus derechos para el ingreso en el Cuerpo de Policía, y serán sustituidos por otros aspirantes aprobados por orden de puntuación, si los hubiera.

TITULO II
Escuela de Policía de Navarra

CAPITULO UNICO

Artículo 21. 1. La Escuela de Policía de Navarra dependerá orgánicamente del Gobierno de Navarra, a través del Departamento de Presidencia e Interior.

2. Las entidades locales participarán en la gestión de la Escuela de Policía de Navarra en la forma en que se dispone en el presente Título.

3. La Escuela de Policía de Navarra cumplirá, entre otras, las siguientes funciones:

a) Impartir los cursos de formación básica a los aspirantes al ingreso en los Cuerpos de Policía de Navarra.

b) Impartir los cursos de capacitación para el ascenso en los mismos Cuerpos.

c) Impulsar programas de formación permanente y especialización para los miembros de los Cuerpos de Policía de Navarra.

Artículo 22. 1. La Escuela de Policía de Navarra funcionará a través de los siguientes órganos:

a) Consejo de Dirección: se compondrá de 4 ó 6 miembros nombrados por el Consejero de Presidencia e Interior. La mitad de dichos miembros serán representantes de las entidades locales propuestos por la Comisión de Coordinación de Policías Locales.

El Consejo de Dirección será el órgano técnico de programación general y control de las actividades de la Escuela de Policía de Navarra, y se hallará bajo la supervisión de la Comisión de Coordinación de Policías Locales.

b) Director: será un funcionario de la Administración de la Comunidad Foral nombrado por el Consejero de Presidencia e Interior. Tendrá como función la dirección e impulso de las actividades de la Escuela.

c) Organización técnica y administrativa: las funciones técnicas y burocráticas que exija la Escuela serán desempeñadas por el órgano u órganos de la Administración de la Comunidad Foral que establezca el Gobierno de Navarra.

2. Para la realización de sus programas de formación la Escuela de Policía de Navarra dispondrá el profesorado que sea necesario, por las vías que resulten oportunas en cada caso.

TITULO III
Promoción y provisión de puestos de trabajo

CAPITULO I
Promoción interna

Artículo 23. 1. Las plazas de Cabo, Sargento y Oficial de los Cuerpos de Policía de Navarra que se hallen vacantes se proveerán mediante promoción interna, por el sistema de concurso-oposición, excepto el caso regulado en el artículo 33 de este Reglamento.

2. Las plazas citadas en el apartado anterior serán objeto de convocatoria cuando cumplan los siguientes requisitos:

a) Hallarse vacantes y previstas en la plantilla orgánica.

b) Estar dotadas presupuestariamente.

c) Figurar en la oferta de empleo.

Artículo 24. 1. Para participar en el concurso oposición para proveer plazas de Cabo, deberán cumplirse los siguientes requisitos:

a) Tener una antigüedad mínima de dos años en el empleo de Policía o Agente.

b) Haber superado previamente el curso de capacitación para el empleo de Cabo en la Escuela de Policía de Navarra.

2. Para participar en el concurso oposición para proveer plazas de Sargento, deberán cumplirse los siguientes requisitos:

a) Tener una antigüedad mínima de dos años en el empleo de Cabo.

b) Estar en posesión del título de Bachiller, Formación Profesional de Segundo Grado o equivalente.

c) Haber superado previamente el curso de capacitación para el empleo de Sargento en la Escuela de Policía de Navarra.

3. Para participar en el concurso oposición para proveer plazas de Oficial, deberán cumplirse los siguientes requisitos:

a) Tener una antigüedad mínima de dos años en el empleo de Sargento.

b) Estar en posesión de un Título Superior.

c) Haber superado previamente el curso de capacitación para el empleo de Oficial en la Escuela de Policía de Navarra.

Artículo 25. 1. En la fase de concurso se valorarán los siguientes elementos:

a) Títulos académicos: hasta cinco puntos.

b) Servicios prestados a las Administraciones Públicas: hasta cinco puntos.

c) Curriculum profesional: hasta cinco puntos.

d) Calificación obtenida en el curso de capacitación para el ascenso: hasta diez puntos.

2. La fase de oposición podrá comprender pruebas teóricas, prácticas, físicas y de carácter psicotécnico. La calificación máxima que podrá otorgarse en el total de sus pruebas será de 50 puntos.

Artículo 26. 1. La convocatoria del concurso oposición deberá aprobarse por el órgano competente dentro del primer trimestre del año, si es posible. Podrán acumularse en una misma convocatoria plazas de distinta graduación que deban cubrirse en el mismo año.

2. Las convocatorias deberán publicarse en el Boletín Oficial de Navarra.

3. La convocatoria deberá contener, al menos, las siguientes determinaciones:

a) Especificación de las plazas que sean objeto de la convocatoria, advirtiendo de la posibilidad de ampliación de su número.

b) Centro o dependencia a la que deban dirigirse las solicitudes.

c) Plazo de presentación de solicitudes.

d) Condiciones que deban reunir los aspirantes.

e) Baremo de méritos que ha de utilizarse.

f) Designación del Tribunal calificador.

g) Programa de la oposición.

h) Recursos procedentes contra la convocatoria, sus bases y los actos de aplicación de las mismas.

i) Modelo de solicitud.

Artículo 27. Serán de aplicación al Tribunal calificador las normas contenidas en los artículos 10, 11, 12 y 15 de este Reglamento.

Artículo 28. 1. Las solicitudes para participar en el concurso oposición deberán presentarse en el plazo de quince días naturales a partir del siguiente al de la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial de Navarra.

2. Los aspirantes deberán acompañar a sus solicitudes los documentos justificativos de que reúnen los requisitos o condiciones exigidas para poder participar en el concurso y los acreditativos de los méritos que hayan de valorarse en el mismo.

Artículo 29. 1. Expirado el plazo de presentación de solicitudes, el órgano convocante aprobará la lista provisional de admitidos y excluidos y ordenará su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, con la indicación de que, dentro de los cinco días naturales siguientes, los aspirantes excluidos podrán formular reclamaciones y subsanar, en su caso, los defectos en que pudieran haber incurrido. Si no se hubiera presentado ninguna solicitud dentro del plazo establecido, el órgano que hubiese aprobado la convocatoria dictará resolución declarando desierto el concurso. Dicha resolución deberá publicarse en el Boletín Oficial de Navarra.

2. Transcurrido el plazo de reclamaciones y una vez resueltas éstas, el órgano convocante aprobará la lista definitiva de admitidos y excluidos y ordenará su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

3. En la misma Resolución aprobatoria de la mencionada lista definitiva se determinará el lugar, fecha y hora del inicio de las pruebas de la fase de oposición. La calificación de la fase de concurso deberá realizarse y publicarse su resultado con anterioridad a dicha fecha.

Artículo 30. 1 Terminada la calificación de los aspirantes, el Tribunal dará traslado de la relación de aspirantes aprobados por orden de puntuación al órgano convocante, el cual podrá dictar resolución ampliatoria de la convocatoria con aquellas plazas que se hallen vacantes en esa fecha, y adjudicará las plazas vacantes a los aspirantes con mayor puntuación, extendiendo los correspondientes nombramientos, que serán publicados en el Boletín Oficial de Navarra.

2. Los aspirantes nombrados deberán tomar posesión de sus plazas dentro de los diez días naturales siguientes a la notificación del nombramiento. Quienes no lo hicieran, salvo casos de fuerza mayor, perderán su derecho al ascenso, y serán sustituidos por los aspirantes que tengan mayor puntuación.

Artículo 31. 1. La provisión de las plazas vacantes de Cabos, Sargentos y Oficiales de los Cuerpos de Policía Local que una vez sometidos al procedimiento de ascenso regulado en los artículos anteriores quedaran desiertas, se someterá al sistema de ingreso regulado en los artículos 3 a 20, ambos inclusive, de este Reglamento.

2. La provisión de las plazas vacantes de Oficial de la Policía Foral que tras someterse al procedimiento de ascenso regulado en los artículos anteriores quedaran desiertas, se someterá al sistema de ingreso previsto en los artículos 3 a 20, ambos inclusive, de este Reglamento.

3. Las plazas vacantes de Cabo y Sargento de la Policía Foral que quedaran desiertas tras la celebración del procedimiento de ascenso regulado en los artículos anteriores se someterán a una nueva convocatoria de ascenso que se celebrará en el año siguiente al de la anterior convocatoria.

CAPITULO II
Procedimiento especial para el ingreso de Oficiales de la Policía Foral

Artículo 32. De cada dos vacantes de Oficiales de la Policía Foral que se produzcan, la primera se cubrirá mediante el sistema previsto en el Capítulo anterior, y la segunda vacante se proveerá mediante el procedimiento que se regula en este Capítulo.

Artículo 33. 1. Las plazas vacantes que deban reservarse a Jefes, Oficiales y Mandos de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del estado se proveerán por el sistema de concurso oposición.

2. Los aspirantes que quieran concurrir al concurso oposición deberán estar en posesión, como mínimo, de los siguientes empleos:

a) Comisario del Cuerpo Nacional de Policía.

b) Oficial de las Fuerzas Armadas o de la Guardia Civil.

3. La convocatoria para los procedimientos de ingreso citados en este artículo deberá publicarse en el Boletín Oficial de Navarra y en el Boletín Oficial del estado.

Artículo 34. Serán de aplicación a los concursos oposición aludidos en el artículo anterior las normas contenidas en el Título I de este Reglamento, con las modificaciones que resultan de lo previsto en este Capítulo.

Artículo 35. En el procedimiento regulado por este Capítulo, el curso de formación impartido por la Escuela de Policía de Navarra podrá sustituirse, si así se establece, por el curso previsto en el artículo 43.4 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Artículo 36. Los aspirantes nombrados en virtud del procedimiento regulado en este Capítulo deberán tomar posesión de su plaza en el plazo de un mes a contar a partir de la notificación de su nombramiento o, en su caso, a partir de la notificación o publicación de la resolución correspondiente del Ministerio del Interior o de Defensa en relación a su situación personal respecto al Cuerpo de origen, y en todo caso en el plazo máximo de tres meses.

Artículo 37. Las plazas que quedaran desiertas una vez celebrado el concurso oposición previsto en los artículos anteriores, se incluirán en los correspondientes procedimientos de ingreso en la Policía Foral.

CAPITULO III
Provisión de puestos de trabajo

Artículo 38. 1. La provisión de puestos de trabajo específicos dentro de cada Cuerpo de Policía se realizará mediante resolución del órgano competente según el Reglamento Orgánico de cada Cuerpo.

2. Podrá modificarse la adscripción a un determinado puesto de trabajo a petición del interesado o por el órgano competente, por justificadas necesidades del servicio. Cuando dicha modificación implique un traslado de residencia dará lugar a las indemnizaciones correspondientes.

Artículo 39. 1. Las plantillas y Reglamentos Orgánicos de los Cuerpos de Policía de Navarra señalarán la graduación exigida para cada puesto de trabajo.

2. Cuando la carencia de personal con la graduación requerida impida proveer un puesto de trabajo conforme a lo dispuesto en la plantilla orgánica correspondiente, podrá designarse interinamente a un miembro con graduación inmediatamente inferior. Siempre que sea posible, la designación deberá recaer en quienes hayan superado el curso de capacitación para el ascenso a la siguiente graduación.

3. La designación interina aludida en el apartado anterior se realizará anualmente para los puestos de trabajo que se hallen vacantes y tendrán como término, en todo caso, el momento en que la plaza se pueda cubrir conforme a lo dispuesto en la plantilla orgánica. Dicha situación tendrá una duración de un año, que únicamente podrá prorrogarse en el caso de que se hubiera aprobado la convocatoria para la provisión definitiva del puesto de trabajo de que se trate.

4. Los miembros de los Cuerpos de Policía podrán cubrir interinamente puestos de trabajo reservados a la graduación inmediatamente superior a la suya, pero no los reservados a otras graduaciones superiores.

TITULO IV
Derechos y Deberes de los miembros de los Cuerpos de Policía de Navarra

CAPITULO I
Introducción

Artículo 40. Los miembros de los Cuerpos de Policía de Navarra tendrán los mismos derechos y deberes que el resto de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, con las únicas particularidades que resultan de lo dispuesto en este Reglamento.

Artículo 41. El derecho de huelga se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

CAPITULO II
Jornada de trabajo

Artículo 42. 1. La jornada de trabajo de los miembros de los Cuerpos de Policía de Navarra tendrá, en cómputo anual, la misma duración que para el resto de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra.

2. El órgano competente en cada Administración señalará el horario concreto para cada puesto de trabajo, según lo requieran las necesidades del servicio.

3. El señalamiento de horarios podrá someterse al sistemas de turnos. En tal caso, cada funcionario deberá ser informado con antelación suficiente de los turnos que le corresponden.

4. Se computarán dentro de la jornada de trabajo el tiempo que se emplee en seguir cursos de formación permanente o especialización que se establezcan como obligatorios. El tiempo dedicado a cursos que no se establezcan como obligatorios podrá también computarse en todo o en parte dentro de la jornada de trabajo, en virtud de decisión del órgano competente y según lo permitan las necesidades del servicio.

Artículo 43. Cada funcionario tendrá derecho a un descanso semanal, que deberá comprender como mínimo un período continuado de 24 horas.

CAPITULO III
Vacaciones y permisos

Articulo 44. 1. Los miembros de los Cuerpos de Policía de Navarra tendrán derecho a disfrutar, durante cada año completo de servicio activo, de un período de vacaciones retribuidas igual al del resto de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra.

2. Las vacaciones anuales podrán disfrutarse en un solo período continuado o dividido en varios períodos.

3. Las vacaciones deberán disfrutarse dentro de cada año natural, caducando el derecho a las mismas el 31 de Diciembre de cada año.

4. Los funcionarios que no disfruten de sus vacaciones por razones de necesidad del servicio serán compensados económicamente, con la retribución establecida para horas extraordinarias en día festivo.

Artículo 45. Los miembros de los Cuerpos de Policía de Navarra tendrán derecho a las mismas licencias y permisos que los demás funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra.

Artículo 46. 1. La concesión de las vacaciones, licencias y permisos a que se refiere el presente Reglamento se realizará previa petición del interesado y salvaguardando, en todo caso, las necesidades del servicio, que resulten justificadas, por los órganos competentes de las Administraciones Públicas respectivas.

2. La petición aludida en el apartado anterior se hará, siempre que sea posible, con una antelación mínima de una semana.

CAPITULO IV
Retribuciones

Artículo 47. 1. Los funcionarios de los Cuerpos de Policía de Navarra sólo podrán ser retribuidos por los conceptos que se establecen en este Reglamento.

2. Las retribuciones de los miembros de los Cuerpos de Policía de Navarra podrán ser las siguientes:

A. Retribuciones básicas.

a) Sueldo inicial de cada nivel.
b) Retribución correspondiente al grado.
c) Premio de antigüedad.

B. Retribuciones complementarias.

a) Complemento de peligrosidad.
b) Complemento de puesto de trabajo.
c) Complemento de prolongación de jornada.
d) Complemento de incompatibilidad.

C. Otras retribuciones.

a) Indemnización por gastos realizados por razón del servicio.
b) Indemnización por realización de viajes.
c) Indemnización por traslado forzoso con cambio de residencia.
d) Ayuda familiar.

e) Compensación por horas extraordinarias.
f) Compensación por días festivos no disfrutados.
g) Compensación por retribuciones anteriores superiores.

Artículo 48. 1. El sueldo inicial consistirá en una cantidad igual para todos los funcionarios del mismo nivel.

2. El sueldo inicial de cada uno de los niveles será el resultado de multiplicar el correspondiente índice de proporcionalidad por el sueldo inicial que para cada ejercicio se señale para el nivel E en los Presupuestos Generales de Navarra.

3. Los índices de proporcionalidad serán los siguientes:

-Nivel A (Oficiales): 2
-Nivel C (Sargentos): 1,35
-Nivel D (Cabos, Policías y Agentes): 1,15

4. A los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo de guarda, vigilante, alguacil, sereno u otros análogos, les corresponderá asimismo la asignación del nivel D.

Artículo 49. Se asignarán por cada Administración Pública en las correspondientes plantillas orgánicas las retribuciones complementarias que procedan.

Artículo 50. En lo no dispuesto por los artículos precedentes, las retribuciones de los funcionarios de los Cuerpos de Policía se regirán por las normas generales aplicables a los demás funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra.

TITULO V
Régimen disciplinario

CAPITULO I
Órganos sancionadores y responsables

Artículo 51. Será órgano competente para imponer las sanciones en la Policía Foral:

1. El Gobierno de Navarra en el caso en que la sanción sea la de separación del servicio.

2. El Consejero de Presidencia e Interior en los demás casos de faltas muy graves y graves.

3. El Jefe de la Policía Foral en las faltas leves, salvo que el Consejero de Presidencia e Interior reclame para su conocimiento el expediente.

Artículo 52. Será órgano competente para imponer las sanciones en los Cuerpos de Policía dependientes de las entidades locales:

1. El Alcalde o Presidente de la entidad para las faltas muy graves o graves, salvo para imponer la sanción de separación del servicio, que corresponde al Pleno.

2. El Jefe del Cuerpo en las faltas leves, salvo que el Alcalde o Presidente reclame para su conocimiento el expediente.

Artículo 53. 1. Los funcionarios de los Cuerpos de Policía podrán incurrir en responsabilidad disciplinaria desde el momento de la toma de posesión en el primer puesto o destino.

2. No podrá exigirse responsabilidad disciplinaria por actos posteriores a la pérdida de la condición de funcionario del Cuerpo de Policía respectivo.

3. La pérdida de la condición de funcionario del Cuerpo de Policía respectivo no libera de la responsabilidad civil o penal contraída por faltas cometidas durante el tiempo en que se ostentó aquélla.

Artículo 54. 1. Incurrirán en responsabilidad disciplinaria no sólo los autores de las faltas, sino también los superiores que las toleren y los funcionarios que las encubran, así como los que induzcan a su comisión.

2. Los superiores y los funcionarios a que se refiere el apartado anterior incurrirán en la misma falta que el autor.

CAPITULO II
Sanciones disciplinarias

Artículo 55. Las sanciones se impondrán y graduarán discrecionalmente por los órganos competentes, de acuerdo con las siguientes circunstancias:

a) Naturaleza de la falta.

b) Grado de participación de los responsables.

c) Perturbación del servicio.

d) Perjuicios ocasionados a la Administración o a los ciudadanos.

e) Reiteración o reincidencia.

Artículo 56. 1. Sin perjuicio de las sanciones que se impongan, las faltas de puntualidad y de asistencia y el incumplimiento de la jornada de trabajo llevarán consigo la pérdida automática de las retribuciones correspondientes al tiempo no trabajado. Dicha pérdida será asimismo aplicables a aquellas faltas de puntualidad sin causa justificada que, por no reunir los requisitos establecidos, no sean constitutivas de falta disciplinaria. En este supuesto, la mencionada pérdida no tendrá carácter de sanción disciplinaria, ni se anotará en el expediente personal de los interesados.

2. A los efectos previstos en el párrafo anterior, se observarán las siguientes normas:

a) Cuando se trate de faltas de puntualidad o incumplimiento de jornada, la pérdida será igual a la parte proporcional de la retribución diaria del funcionario, excluida la correspondiente a la ayuda familiar.

b) Cuando se trate de faltas de asistencia, la pérdida será igual a la parte proporcional de la retribución mensual del funcionario, excluida la correspondiente a la ayuda familiar.

CAPITULO III
Extinción de responsabilidad

Artículo 57. La responsabilidad disciplinaria se extinguirá:

a) Por muerte del funcionario.

b) Por cumplimiento de la sanción.

c) Por amnistía o indulto.

d) Por prescripción de las faltas.

e) Por prescripción de las sanciones.

Artículo 58. 1. Si durante la tramitación del procedimiento disciplinario se produjera el fallecimiento del funcionario inculpado, se dictará resolución en la que, con invocación de la causa, se declarará extinguido el procedimiento y se ordenará el archivo de las actuaciones, salvo que por parte interesada se inste la continuación del expediente. Al mismo tiempo, se dejarán sin efecto cuantas medidas de carácter provisional se hubiesen adoptado con respecto al funcionario inculpado.

2. La amnistía o indulto de la sanción administrativa se concederán:

a) En la Policía Foral, por el Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Presidencia e Interior.

b) En los Cuerpos de Policía dependientes de las Entidades Locales de Navarra, por el pleno de la Corporación.

La amplitud, los efectos y condiciones de los indultos y amnistías de sanciones administrativas se determinarán en los Acuerdos que los concedan.

Artículo 59. 1. Las faltas leves prescribirán al mes; las graves, al año, y las muy graves a los tres años. El plazo de prescripción comenzará a contarse desde que la falta se hubiese cometido.

2. La prescripción se interrumpirá desde el momento en que se acuerde la iniciación del procedimiento, a cuyo efecto la resolución correspondiente deberá ser debidamente registrada, volviendo a correr el plazo si el expediente permaneciere paralizado durante más de dos meses por causa no imputables al funcionario sujeto al procedimiento.

Artículo 60. 1. Las sanciones impuestas por faltas leves prescribirán al mes; las impuestas por faltas graves, al año, y las impuestas por faltas muy graves, a los tres años.

2. El plazo de prescripción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquél en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción o desde que se quebrante el cumplimiento de la sanción, si hubiese comenzado éste.

CAPITULO IV
Procedimiento disciplinario

SECCIÓN PRIMERA
Disposiciones generales

Artículo 61. No podrá imponerse sanción disciplinaria alguna a los funcionarios de los Cuerpos de Policía de Navarra sino en virtud del procedimiento establecido en este Reglamento.

Artículo 62. En cualquier momento del procedimiento en que el Instructor aprecie que la presunta falta reviste caracteres de delito, lo pondrá en conocimiento del órgano que hubiese ordenado la incoación del expediente para su oportuna comunicación al Ministerio Fiscal. Ello no será obstáculo para la tramitación del expediente disciplinario hasta su decisión e imposición de la sanción, si procediere.

Artículo 63. 1. El procedimiento disciplinario se impulsará de oficio en todos sus trámites.

2. La tramitación, comunicaciones y notificaciones se ajustarán en todo lo dispuesto en el Título IV, Capítulo II, Sección primera y Sección segunda de la Ley de Procedimiento Administrativo y, en su caso, al procedimiento administrativo que pueda aprobarse por Ley Foral.

Artículo 64. En los expedientes disciplinarios que se instruyan a los miembros de órganos de representación de personal, será preceptiva, además de la audiencia del interesado, la del respectivo órgano.

SECCIÓN SEGUNDA
Procedimiento disciplinario por faltas leves

Artículo 65. 1. Realizado por un funcionario un acto que, a juicio del Jefe del Cuerpo, pudiera ser constitutivo de falta leve, éste incoará un expediente sumario para la determinación de las responsabilidades disciplinarias a que pudiere haber lugar.

2. Si de la presunta realización del acto se hubiese tenido conocimiento por denuncia, el Jefe del Cuerpo, con carácter previo a la incoación del expediente, recabará, en el plazo de tres días, los datos complementarios y realizará las comprobaciones que considere necesarias para el esclarecimiento de la denuncia y, en su caso, para la incoación del expediente.

Artículo 66. 1. En la misma resolución por la que se incoe el expediente se formulará el correspondiente pliego de cargos que deberá contener los hechos imputados, la falta que se estime cometida, la responsabilidad del funcionario inculpado y la sanción prevista para la falta de que se trate.

2. De la citada resolución se dará traslado al funcionario inculpado para que en plazo de cinco días alegue cuanto considere conveniente para su defensa y proponga las pruebas de que intente valerse.

3. Las diligencias de prueba que sean declaradas pertinentes se practicarán en el plazo de cinco días. No obstante, si se estimare necesario, podrá prorrogarse dicho plazo.

4. De no proponerse prueba, practicada la que hubiese sido propuesta, el Jefe dictará resolución en el plazo de tres días o elevará el expediente al órgano superior que lo hubiera reclamado, conforme a lo dispuesto en los artículos 53 y 54.

5. En todo lo no previsto expresamente en esta Sección se aplicarán supletoriamente los preceptos contenidos en la Sección siguiente.

SECCIÓN TERCERA
Procedimiento disciplinario por faltas graves y muy graves

Artículo 67. 1. El procedimiento se iniciará siempre de oficio, por resolución del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de moción razonada de los subordinados o de denuncia.

2. No será tomada en consideración la simple denuncia de carácter anónimo, ni siquiera para llevar a cabo la información reservada potestativa a que se refiere el artículo siguiente.

Artículo 68. 1. El órgano competente podrá acordar la práctica de una información reservada antes de dictar la resolución en que decida la incoación del expediente disciplinario o, en su caso, el archivo de las actuaciones.

2. La resolución por la que se acuerde el archivo de las actuaciones deberá ser motivada.

3. El procedimiento se incoará por medio de resolución del órgano competente en la que se efectuará el nombramiento del Instructor y del Secretario a cuyo cargo deberá correr la tramitación del expediente.

Artículo 69. 1. El nombramiento de Instructor deberá recaer en un funcionario de la misma Administración Pública que el inculpado y que tenga igual o superior graduación o nivel que éste.

En los Cuerpos de Policía de las Entidades Locales, si no fuera posible el nombramiento conforme a lo anteriormente dispuesto, será nombrado Instructor un miembro electivo de la propia entidad.

2. Podrá ser Secretario cualquier funcionario de la Administración Pública a que pertenezca el funcionario inculpado.

Artículo 70. 1. La incoación del procedimiento y el nombramiento del Instructor y del Secretario se notificarán al funcionario sujeto a expediente que desde ese momento podrá estar, en todas sus actuaciones, asistido de letrado.

2. Igualmente, deberá notificarse el nombramiento del Instructor y del Secretario a las personas designadas para ostentar dichos cargos, quienes deberán aceptarlos salvo que concurra alguna causa de abstención.

Artículo 71. 1. El Instructor y el Secretario se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a quien les hubiese nombrado cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Tener interés personal en el asunto.

b) Existir parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo grado con el funcionario sometido a expediente o con el letrado que le asista.

c) Amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.

d) Haber sido testigo de los hechos que hubiesen motivado el expediente.

2. En caso de incumplimiento del deber de abstención establecido en el apartado anterior, el órgano competente procederá a la sustitución del Instructor o del Secretario de que se trate.

3. El incumplimiento del deber de abstenerse dará lugar, en todo caso, a la exigencia de responsabilidad disciplinaria.

4. La actuación de un funcionario en el que concurra algún motivo de abstención no implicará necesariamente la invalidez de los actos en que hubiese intervenido.

Artículo 72. 1. En los casos previstos en el artículo anterior, podrá promoverse recusación en cualquier momento de la tramitación del procedimiento.

2. En el escrito en el que se plantee la recusación deberá expresarse la causa que la motive.

3. En el siguiente día, el recusado manifestará al órgano que lo hubiese nombrado si se da o no en él la causa de recusación alegada. En el primer caso, el superior acordará su sustitución acto seguido. Si el recusado negara la causa alegada, el órgano que hubiese realizado el nombramiento resolverá en el plazo de tres días, previos los informes y comprobaciones que considere oportunos.

4. Contra las resoluciones adoptadas en esta materia no se dará recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso administrativo

o contencioso administrativo, según proceda, contra el acto que termine el procedimiento.

Artículo 73. 1. Iniciado el procedimiento, el órgano que hubiese acordado su incoación podrá adoptar las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiese recaer.

2. No se podrán dictar medidas provisionales que puedan causar perjuicios irreparables a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.

3. La suspensión provisional podrá acordarse preventivamente durante la tramitación del procedimiento disciplinario en los términos y con los efectos señalados en el artículo 29.1 del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

Artículo 74. El instructor, auxiliado por el Secretario, ordenará la práctica de cuantos actos de instrucción sean adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución y, en particular, la de cuantas pruebas y actuaciones conduzcan al esclarecimiento de los hechos y a determinar las responsabilidades susceptibles de sanción.

Artículo 75. 1. En todo caso, y como primeras actuaciones, el Instructor procederá a tomar declaraciones al presunto inculpado, si apareciese determinado, y a evacuar cuantas diligencias se deduzcan de la moción razonada de los subordinados o de la denuncia que hubiera motivado la incoación del expediente y de los que aquél hubiera alegado en su declaración.

2. El funcionario sometido a procedimiento disciplinario será emplazado en forma, pero si no compareciese continuarán las actuaciones del expediente.

Artículo 76. 1. El Instructor solicitará aquellos informes que juzgue necesarios para acordar y resolver, fundamentando la conveniencia de reclamarlos.

2. En la petición de informes, el Instructor deberá concretar los extremos que deban ser objeto de dictamen.

Artículo 77. A la vista de las actuaciones practicadas, se formulará por el Instructor el correspondiente pliego de cargos, si a ello hubiere lugar, comprendiendo en dicho pliego todos y cada uno de los hechos imputados y sus fundamentos, así como la posible responsabilidad del funcionario contra el que se siga el procedimiento.

Artículo 78. 1. El pliego de cargos se redactará de modo claro y preciso, en párrafos separados y numerados para cada uno de los hechos imputados al funcionario.

2. El pliego de cargos se notificará a los interesados, concediéndoseles un plazo de quince días para que puedan contestarlo, alegando cuanto consideren conveniente para su defensa.

Artículo 79. 1. Contestado el pliego de cargos o transcurrido el plazo para hacerlo, el Instructor, de oficio o a instancia de parte, podrá acordar la apertura de un período probatorio por un plazo de superior a treinta días ni inferior a quince, a fin de que puedan proponerse y practicarse cuantas pruebas juzgue oportunas. No obstante, si el Instructor lo estimare necesario, podrá prorrogar dicho plazo.

2. La apertura del período probatorio se notificará al funcionario contra el que se siga el procedimiento.

Artículo 80. 1. Los hechos relevantes para la decisión del procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho.

2. El funcionario inculpado podrá proponer la práctica de la prueba que considere conveniente, aportando, al menos con tres días de antelación a la expiración del período probatorio, cuantos documentos obren en su poder y sean de interés para la cuestión debatida.

3. El Instructor podrá denegar la admisión y práctica de actuaciones probatorias para averiguar cuestiones que considere innecesarias o superfluas, aun cuando fuesen de descargo, debiendo motivar la denegación.

4. Para la práctica de las pruebas propuestas por el funcionario, se notificará a éste el lugar, fecha y hora de realización de las mismas.

Artículo 81. 1. El Instructor formulará dentro de los quince días siguientes al término de la prueba, propuesta de resolución en la que fijará con precisión los hechos, hará la valoración jurídica de los mismos para determinar la falta que estime cometida, delimitará la responsabilidad del funcionario inculpado y señalará la sanción a imponer.

2. La propuesta de resolución se notificará por el Instructor a los interesados, para que en el plazo de diez días puedan alegar cuanto consideren conveniente para su defensa.

Artículo 82. Oído el interesado, o transcurrido el plazo sin alegación alguna, el Instructor pondrá de manifiesto el expediente al correspondiente órgano de representación del personal, al objeto de que, en el plazo de diez días, emita informe.

Artículo 83. Una vez recibido el informe, o transcurrido el plazo sin haberse evacuado, el Instructor elevará el expediente al órgano que hubiese acordado la iniciación del procedimiento, a fin de que éste, previo examen del expediente y realización, en su caso, de las actuaciones complementarias que considere oportunas, dicte la resolución que corresponda, si tuviese competencia para ello. En otro caso, dicho órgano lo remitirá al que fuese competente para la resolución del expediente.

CAPITULO V
Ejecución de las sanciones disciplinarias

Artículo 84. Las sanciones disciplinarias se ejecutarán en los términos de la resolución en que se impongan y una vez que ésta haya ganado firmeza en la vía administrativa.

Artículo 85. 1. Las sanciones disciplinarias que se impongan a los funcionarios se anotarán en sus respectivos expedientes personales con indicación de las faltas que las motivaron.

2. Las anotaciones serán canceladas a instancia del interesado, una vez transcurridos los siguientes plazos desde el cumplimiento de la sanción correspondiente:

a) Seis meses, para las relativas a faltas leves.

b) Dos años, para las relativas a faltas graves.

c) Seis años, para las relativas a faltas muy graves.

3. No procederá la cancelación si durante el transcurso de los plazos señalados en el apartado anterior el funcionario fuere objeto de una nueva sanción disciplinaria.

4. En caso de reiteración o reincidencia, los plazos de cancelación de las nuevas anotaciones serán de doble duración que la señalada en el apartado 2.

5. La anotación de la sanción de separación definitiva del servicio no será objeto de cancelación.

Artículo 86. 1. El órgano competente para imponer la sanción podrá devolver el expediente al Instructor para la práctica de aquellas diligencias que, habiendo sido omitidas, resulte a su juicio imprescindibles para la decisión final.

2. En tal caso, antes de que el Instructor remita de nuevo el expediente al órgano competente para imponer la sanción, dará vista de lo actuado al funcionario inculpado, a fin de que en el plazo de diez días alegue cuanto estime conveniente para su defensa.

Artículo 87. 1. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 62 de este Reglamento, el procedimiento disciplinario terminará con la resolución del órgano competente para imponer la sanción que corresponda.

2. Dicha resolución, en la que deberán resolverse todas las cuestiones planteadas en el expediente, habrá de ser motivada y en ella no se podrán aceptar hechos ni fundamentos de los mismos distintos de los que hubieran servido de base al pliego de cargos y a la propuesta de resolución, sin perjuicio de su distinta valoración jurídica.

3. Asimismo, la resolución que ponga fin al procedimiento disciplinario deberá determinar con toda precisión la falta que se estime cometida, señalando los preceptos en que aparezca recogida, la clase de falta, el funcionario responsable y la sanción que se imponga, haciendo expresa declaración en relación con las medidas provisionales que hubieran podido adoptarse durante la tramitación del procedimiento.

4. Si la resolución estimare la inexistencia de falta disciplinaria o la de responsabilidad para el funcionario inculpado, hará la declaración que corresponda en relación con las medidas provisionales a que se refiere el apartado anterior.

TITULO VI
Honores y recompensas

Artículo 88. Podrán ser premiados los miembros de los Cuerpos de Policía de Navarra en quienes se aprecie alguna de las circunstancias siguientes:

a) Haber arriesgado la vida en cumplimiento del deber.

b) Dirigir o realizar un servicio de importancia profesional o social, o que redunde en prestigio de su unidad.

c) Distinguirse notoriamente por su competencia y actividad en el cumplimiento de los deberes profesionales.

d) Realizar trabajos destacados o estudios profesionales o científicos de importancia singular para la función policial.

e) Poner de manifiesto cualidades excepcionales de valor, lealtad al mando, compañerismo y abnegación, espíritu humanitario y solidaridad social.

f) En general, realizar de otra forma similar actos que se consideren dignos de recompensa.

Artículo 89. Los superiores inmediatos a los funcionarios en quienes se aprecie alguna de las circunstancias citadas informarán con detalle a sus superiores de los hechos que, a su juicio, podrían ser motivo de recompensa.

Artículo 90. Las recompensas que podrán otorgarse son las siguientes:

a) Placa de Servicios Distinguidos.

b) Medalla de Servicios Distinguidos.

c) Felicitación pública.

d) Felicitación privada.

Artículo 91. Serán órganos competentes para otorgar las citadas recompensas:

1. En la Policía Foral:

a) El Gobierno de Navarra para la Placa de Servicios Distinguidos, a propuesta del Consejero de Presidencia e Interior.

b) El Consejero de Presidencia e Interior para la Medalla de Servicios Distinguidos.

c) El Jefe de la Policía Foral para la felicitación pública o privada, salvo que recabe para sí su otorgamiento el Consejero de Presidencia e Interior.

2. En los Cuerpos de Policía Locales:

a) El Pleno u órgano supremo para la Placa de Servicios Distinguidos, a propuesta del Alcalde o Presidente.

b) El Alcalde o Presidente para la Medalla de Servicios Distinguidos.

c) El Jefe del Cuerpo para la felicitación pública o privada, salvo que recabe para sí su otorgamiento el Alcalde o Presidente.

Artículo 92. Las recompensas se harán constar en el expediente personal de cada funcionario, y contarán como méritos en los procedimientos de promoción profesional.

Artículo 93. Excepcionalmente, la Placa o Medalla de Servicios Distinguidos podrán otorgarse a personas que no formen parte del correspondiente Cuerpo de Policía, pero que hayan prestado su colaboración al mismo en forma tan destacada que sea acreedora de tal reconocimiento.

ANEXO
CUADRO DE EXCLUSIONES MEDICAS

1. TALLA

Estatura mínima, 1,70 metros los hombres, 1,65 las mujeres.

2. OBESIDAD

Obesidad superior al 15 por ciento del peso teórico obtenido según la fórmula:

Peso Teórico = (talla en cms. - 100) x 1,1

3. EXCLUSIONES CIRCUNSTANCIALES

Enfermedades o lesiones agudas, activas en el momento del reconocimiento, que puedan producir secuelas capaces de dificultar o impedir el desarrollo de las funciones policiales. En estos casos se podrá, en función del proceso de selección y la naturaleza de la enfermedad, señalar un nuevo plazo de reconocimiento.

4. EXCLUSIONES DEFINITIVAS

4.1. Ojo y visión.
4.1.1. Agudeza visual sin corrección inferior a los dos tercios de la visión normal en ambos ojos.
4.1.2. Queratomía radial.
4.1.3. Desprendimiento de retina.
4.1.4. Estrabismo.
4.1.5. Himianopsias.
4.1.6. Discromatopsias.
4.1.7. Cualquier otro proceso patológico que, a juicio del Tribunal Médico, dificulte de manera importante la agudeza visual.

4.2. Oído y audición.

Agudeza auditiva que suponga una pérdida entre 1.000 y 3.000 hertzios a 35 decibelios o de 4.000 hertzios a 45 decibelios.

4.3. Otras exclusiones:

4.3.1. Aparato locomotor. Alteraciones del aparato locomotor que limiten o dificulten el desarrollo de la función policial, o que puedan agravarse, a juicio del Tribunal Médico, con el desempeño del puesto de trabajo (Patología ósea de extremidades, retracciones o limitaciones funcionales de causa muscular o articular, defectos de columna vertebral y otros procesos óseos, musculares y articulares).

4.3.2. Aparato digestivo: Ulcera gastro-duodenal y cualquier otro proceso digestivo que, a juicio del Tribunal Médico, dificulte el desempeño del puesto de trabajo.

4.3.3. Aparato cardiovascular. Hipertensión arterial de cualquier causa, no debiendo sobrepasar las cifras en reposo los 145 mm/Hg en presión sistólica, y los 90 mm/Hg en presión diastólica; varices o insuficiencia venosa periférica, así como cualquier otra patología o lesión cardiovascular que, a juicio del Tribunal Médico pueda limitar el desempeño del puesto de trabajo.

4.3.4. Aparato respiratorio: El asma bronquial, la broncopatía crónica obstructiva, el neumotórax espontáneo (en más de una ocasión), la tuberculosis pulmonar activa y otros procesos del aparato respiratorio que dificulten el desarrollo de la función policial.

4.3.5. Sistema nervioso: Epilepsia, depresión, jaquecas, temblor de cualquier causa, alcoholismo, toxicomanías y otros procesos patológicos que dificulten el desarrollo de la función policial.

4.3.6. Piel y faneras: Psoriasis, eczema, cicatrices que produzcan limitación funcional y otros procesos patológicos que dificulten el desarrollo de la función policial.

4.3.7. Otros procesos patológicos: diabetes, enfermedades trasmisibles en actividad, enfermedades de transmisión sexual, enfermedades inmunológicas sistémicas, intoxicaciones crónicas, hemopatías graves, malformaciones congénitas, psicosis y cualquier otro proceso patológico que, a juicio del Tribunal Médico, limite o incapacite para el ejercicio de la función policial.

Decreto Foral 340/1990, de 20 de diciembre, por el que se crea la Sección de Protección Ecológica de la Policía Foral.

Mediante Decreto Foral 155/, de 19 de mayo, se aprobó el Reglamento de organización de la Policía Foral de Navarra, el cual estructura a dicho cuerpo en varias secciones a las que se encomiendan funciones determinadas.

La aplicación de una adecuada política de defensa de la naturaleza y el medio ambiente y el cumplimiento de la normativa dirigida a ese fin aconsejan la creación,

dentro de la Policía Foral, de una unidad especializada en tales materias, que cuente con los medios técnicos y personales adecuados y suficientes a tal fin.

En su virtud, a propuesta del Consejero de Presidencia e Interior, y de conformidad con el acuerdo adoptado por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día veinte de diciembre de mil novecientos noventa,

DECRETO:

Artículos 1. Se crea, dentro de la Policía Foral de Navarra, la Sección de Protección Ecológica.

Artículo 2. La Sección de Protección Ecológica tendrá encomendadas las siguientes funciones:

a) Vigilancia y protección de los espacios y recursos naturales.

b) Inspección del cumplimiento de las disposiciones y recursos naturales.

c) Denuncia y demás medidas que procedan ante las infracciones cometidas contra las disposiciones citadas.

Las citadas funciones se desempeñarán en colaboración con los demás organismos dedicados a la defensa y conservación del medio ambiente.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.- Se faculta al Consejero de Presidencia e Interior para dictar las disposiciones que exija la ejecución y desarrollo de este Decreto Foral.

Segunda.- Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en este Decreto Foral.

Tercera.- Este Decreto Foral entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.